

Storthinget holdes for aabne Døre ...



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 542
Leveringsfrist: 25.04.2012

Til sammen 17 923 ord

23.04.2012

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
2	KILDER	3
3	OFFENTLIGHETSPRINSIPPET	4
4	GRUNNLOVEN § 84 – STORTHINGET HOLDES FOR AABNE DØRE ...	5
4.1	Om hovedregelen	5
4.2	Eidsvoll 1814 – Hvor kommer bestemmelsen fra?	5
4.2.1	Ulike grunnlovsutkast	7
4.2.2	Fremmed inspirasjon og datidens ideologier	8
4.3	Statsrettslitteraturen gjennom tidene	11
4.4	Forholdet til Grunnloven § 100 (5)	14
4.5	Komparative betraktninger om hovedregelen	16
5	LUKKEDE DØRER I STORTINGET	18
5.1	Historikk og komparative betraktninger	18
5.2	Fremgangsmåte og ulike stadier ved møter for lukkede dører	24
5.2.1	Forslag om lukkede dører:	24
5.2.2	Møtet settes for lukkede dører:	27
5.2.3	Vedtak om lukkede dører:	28
5.2.4	Hvem har rett til å være tilstede når det er fattet beslutning om lukkede dører?	29
5.2.5	Plikter under forhandlingene. Taushetsplikt:	33
5.2.6	Om offentliggjøring og avgradering:	34
5.3	Odelstinget og Lagtinget	39

5.4	Hemmelighold ved uoffisielle private møter	41
5.5	Tendenser i Stortingets praksis av bruken av lukkede møter	43
5.5.1	Stortingets interne saker	43
5.5.2	Unionsoppløsningen	46
5.5.3	Sikkerhetspolitikk	47
5.5.4	Handelspolitiske spørsmål og forholdet til fremmede makter i fredstid	49
5.6	Om nåtidige lukkede møter og kravene i Grunnlovens § 100 (5)	52
6	ANDRE FOLKEVALGTE ORGANER	55
6.1	Kommune/Fylkeskommune	55
6.2	Sametinget	57
7	KONKLUSJONER OG AVSLUTTENDE BEMERKNINGER	58
8	LITTERATUR	60
8.1	Norske lover	60
8.2	Kongelig resolusjon	60
8.3	Utenlandske lover	60
8.4	Norske forskrifter	61
8.5	Utenlandske forskrifter	61
8.6	Litteratur	62
8.6.1	Bøker	62
8.6.2	Artikler	65
8.7	Forarbeider	65
8.8	Nettressurser	66

8.9	Annet	67
9	VEDLEGG	A
<hr/>		
9.1	Vedlegg I: Statistikk over lukkede møter 1814-1975	A
9.2	Vedlegg II: Pressens adgang til møter for lukkede dører i perioden 1936-1976	H

1 Innledning

I denne oppgaven vil jeg gå inn på Grunnlovens § 84 om møteoffentlighet i Stortinget, en kjernebestemmelse i vårt demokratiske styringssystem. Bestemmelsen lyder: *”Storthinget holdes for aabne Døre, og dets Forhandlinger kundgjøres ved Trykken, undtagen i de Tilfælde, hvor det modsatte beslattes ved Stemme flerhed”*.

I vårt moderne, demokratiske samfunn fremstår det nærmest som en selvfølge at møtene i det øverste folkevalgte organet skal være åpne for publikum. Som den fremtredende sosialpolitikeren Johan Castberg sa i 1917, utgår ikke bare Stortinget fra folket, men Stortinget er også den talerstol hvorfra folket har rett til å kreve at det tales til det.¹

Bestemmelsen gir imidlertid også Stortinget kompetanse til å gjøre unntak fra dette overordnede prinsippet ved å holde sine forhandlinger for lukkede dører. Denne praksis har vært viet lite oppmerksomhet i juridisk litteratur, og derfor vil en nærmere undersøkelse være av interesse etter de linjer som her trekkes opp.

Med et forfatningsrettslig og rettshistorisk perspektiv vil målet være å klarlegge bestemmelsens innhold og undersøke hvordan den er forstått og anvendt i Stortingets praksis og juridisk teori gjennom tidene. Av interesse er ikke minst når og med hvilke begrunnelser Stortinget har valgt å holde sine dører lukket, samt en normativ drøftelse av praksis.

I det følgende vil jeg først ta for meg hensynene bak det overordnede prinsippet om møteoffentlighet, for deretter å behandle hovedreglene for Stortinget. Her vil jeg både gå inn på grunnlovsbestemmelsens tilblivelse og senere forståelse. Deretter vil jeg behandle regelen om adgangen til å gjøre unntak, og foreta en empirisk gjennomgang av praksis. Jeg vil også redegjøre for tilhørende regelverk om taushetsplikt, offentliggjøring og avgradering av konfidensielle dokumenter. Målet med den empiriske gjennomgangen vil

¹ Se Stortingstidende 29.03.1917 side 478 spalte 1.

være å utlede generelle tendenser for bruken av hemmelige møter, undersøke hvilke begrunnelser som har legitimert lukkede dører og søke etter forandringer over tid.

I enkelte avsnitt tillegges et komparativt perspektiv for å fremstille tilsvarende regelverk og praksis i land vi tradisjonelt har sammenlignet oss med. Jeg vil også kort redegjøre for kravene til og bruken av lukkede møter i andre norske folkevalgte organer.

2 Kilder

Oppgaven bygger i betydelig grad på Stortingets protokoller og referater fra møter behandlet bak lukkede dører. Møter etter 1975 er fortsatt graderte. Stortinget følger en praksis hvor forskerinnsyn kan gis til personer med kompetanse på doktorgradsnivå, eller som arbeider med en doktorgradsavhandling. Mastergradsstudenter får ikke innsyn i gradert materiale, og min søknad om innsyn ble derfor avslått. Den følgende fremstillingen vil av denne grunn måtte avgrenses til praksis i perioden 1814-1975.

Når et møte foreslås holdt for lukkede dører, blir det kun i et fåtall av tilfellene opplyst hvilke begrunnelser forslaget bygger på. En vesentlig del av arbeidet har derfor bestått i å forsøke å utlede av referatene hvilke begrunnelser som ligger til grunn. Når disse skal undergis en normativ drøftelse, vil det derfor være mest hensiktsmessige å drøfte de typetilfellene av begrunnelser man kan trekke ut av praksis. Den enkelte sak vil ikke få noen selvstendig behandling, men kan tjene som eksempel. Fra 1913 til 1917 er dessuten en rekke av referatene for de lukkede møtene gått tapt, og de eksempler som er trukket frem fra, og de tall som ligger til grunn for statistikken for denne perioden, er hentet fra protokollene som ble ført over disse møtene. I motsetning til referatene som gjengir alt som blir uttalt i møtene, angir forhandlingsprotokollene kun datoen for forhandlingen, sakens kartnummer på dagsordenen, samt stemmetall og resultat i Stortingets eventuelle beslutning.

Undersøkelsen av juridisk teori bygger på en gjennomgang av sentrale verk gjennom tidene. Men ikke alle forfattere har fått plass, og flere er utelatt fordi de ikke behandler § 84 og møteoffentlighet i Stortinget.

3 Offentlighetsprinsippet

Et moderne demokrati vil være avhengig av offentlighet omkring de viktigste samfunnsprosessene. Man taler gjerne om demokratiprinsippet, hvor en gapestokkeffekt skal sikre kontrollen for anstendighet og rimelighet i de offentlige organene.²

Maktutøverne må forsvare den tillit de er gitt av velgerne ved å underkaste seg allmenhetens meningsutveksling og kritikk, og stå til ansvar for sitt politiske virke.

Offentlighetsprinsippet deles tradisjonelt inn i dokumentoffentlighet og møteoffentlighet. De har begge som formål å legge til rette for en åpen og gjennomskiktig maktutøvelse for å styrke informasjonsvernet og ytringsfriheten. Videre vil åpenheten styrke den demokratiske deltakelsen hos folket, og bidra til velgernes kontroll av tilliten til det offentlige. For å sikre denne kontrollmuligheten er allmenheten som hovedregel gitt rett til å gjøre seg kjent med innholdet i alle formelle saksdokumenter.³ Møteoffentligheten tar i større grad sikte på å gi grunnlag for samtidig kontroll og stimulerer til meningsutveksling og debatt om myndighetsutøvelsen og potensielle kritikkverdige forhold.

Grunnloven,⁴ domstolloven,⁴ kommuneloven⁵ og Stortingets forretningsorden oppstiller alle møteoffentlighet som den store hovedregel i våre folkevalgte organer og domstolene. For Stortinget kommer denne alminnelige regel til uttrykk i Grunnloven § 84.

² Se NOU 1999: 27 kapittel 2.2.3 side 23-24.

³ Se offentleglova § 3.

⁴ Se domstolloven §§ 124 flg.

⁵ Se kommuneloven § 31.

4 Grunnloven § 84 – Stortinget holdes for aabne Døre ...

4.1 Om hovedregelen

Når Grunnloven § 84 oppstiller møteoffentlighet som den store hovedregel for Stortingets virksomhet, må det innebærer en rettslig plikt for Stortinget til å holde sine forhandlinger for åpne dører. Dette har vært uomtvistet helt siden bestemmelsen ble vedtatt i 1814.

Likevel er det viktig å være bevisst betydningen av en særskilt grunnlovshjemmel for slik offentlighet; ved å oppstille en hovedregel om åpne dører, med grunnlovs rang, forhindrer man at Stortinget i kraft av sin forretningsorden lett skal kunne legge hinder for offentligheten. Allerede innledningsvis må imidlertid dette sies å være en sannhet med modifikasjoner. Store deler av Stortingets virksomhet foregår i fagkomitéene, og de fleste saker blir i hovedsak drøftet, og i stor grad også avgjort i disse forberedende og lukkede fora. Men, betydningen vil fortsatt være sentral da de viktigste av Stortingets oppgaver, som å gi og oppheve lover, samt bevilgningsmyndigheten ligger til forsamlingen i plenum.⁶

Skal en foreta en innledende fortolkning av grunnlovsbestemmelsen må det bemerkes at den har en klar ordlyd og er relativt selvforklarende. Adgangen til å lukke dørene under Stortingets forhandlinger skal tydelig være unntaket fra hovedregelen.

4.2 Eidsvoll 1814 – Hvor kommer bestemmelsen fra?

Da man i 1814 gikk inn for å erklære Norge som en selvstendig stat, stod man statsrettslig mer eller mindre på bar bakke. De etablerte institusjonene og funksjonene var lokalisert i København. Men dette var ikke nødvendigvis bare negativt. Uten å være bundet av det eksisterende kunne man konstituere en selvstendig stat fritt på grunnlag av de teorier, tanker og prinsipper man anså best. Grunnlovgivende forsamlinger hadde utført lignende oppgaver flere steder siden 1770-tallet, og deres erfaringer og politiske institusjoner kunne

⁶ Jf. Grunnloven § 75 a og d.

(og ville) spille sentrale roller som forbilder.⁷ Prins Christian Frederik inviterte landets politiske og økonomiske elite til Carsten Anker på Eidsvoll Verk den 16. Februar 1814. Der ble det bestemt at en riksforsamling skulle sammenkalles for å erklære Norge selvstendig og forfatte en konstitusjon etter demokratiske linjer. Forsamlingen skulle også velge en egen konge.

Det som innledningsvis slår en når en ser på det grunnlovsarbeidet som ble gjennomført på Eidsvoll Verk i april og mai 1814, er at flere av bestemmelsene om Stortinget ikke ble viet noen større oppmerksomhet i plenumsdebattene. Da forsamlingens konstitusjonskomité la frem sitt siste grunnlovskast den 10. mai hadde bestemmelsen om Stortingets åpne dører sin plassering i § 91, og ble i likhet med de andre bestemmelsene om Stortinget (§§ 87-92 om forsamlingstid, kompetansen til å innhente Høyesteretts betenkninger, forstyrning av Stortingets frihet og sikkerhet, og utferdigelsen av norske lover og regjeringens provisoriske lovgivning), enstemmig vedtatt i plenum uten videre diskusjon.⁸ Da Grunnloven etter redaksjonskomitéens arbeider ble endelig vedtatt 16. mai, hadde bestemmelsen sin plassering i § 85. Innholdet i bestemmelsen har stått uendret siden denne dag, og sin nåværende plassering fikk bestemmelsen først etter det revisjonsarbeidet som fant sted i forbindelse med den svensk-norske unionsinngåelsen i november 1814.

Da de 112 folkevalgte representantene møttes til Riksforsamlingen ble de raskt inndelt i komiteer; og grovarbeidet ble utført i konstitusjonskomiteen. Etter å ha presentert ti grunnsetninger for det videre arbeidet allerede 16. april, gikk denne komiteen i gang med selve Grunnloven. Bestemmelsen om møteoffentlighet var med i samtlige av de forslag som ble presentert av komiteen. Og når vi vet at konstitusjonskomiteen baserte sitt arbeid på om lag 30 ulike grunnlovskast som var medbrakt til Eidsvoll, vil det være av interesse å undersøke hvordan spørsmålet om møteoffentlighet var løst i disse.

⁷ Se Steen (1964) s. 2.

⁸ *Riksforsamlingens Hovedprotokoll, 10. Mai*. I: Riksforsamlingens forhandlinger 1ste del s. 53, jf. s. 454-455.

4.2.1 Ulike grunnlovsutkast

Av de bevarte grunnlovsutkastene som ble forfattet i forkant av riksforsamlingen, tok kun et mindretall eksplisitt tar opp spørsmålet om møteoffentlighet i Stortinget. I de fleste er det imidlertid tatt inn bestemmelser som gir uttrykk for at stortingsvirksomheten skal være gjenstand for allmennhetens kontroll. Tilsvarende dagens § 66 sikret flere av utkastene den politiske ytringsfrihet. I dette ligger en forutsetning om at befolkningen visste hvem som hadde sagt hva. Mest praktisk på den tiden var i denne relasjon kunngjøringen av referatene, men et slikt syn impliserte også at møtene ble holdt offentlige.

Et fellestrekk ved utkastene var også at Stortingets virksomhet skulle kunne forsvares opp mot nytten til fellesskapet i den forstand at det var fra velgerne representantene fikk sine mandat. Grev Holstein-Holsteinsborg mente at den lovgivende makts forhandlinger *”maae skee ved aabne Døre”* og at *”i hver Sag af Vigtighed, de afgivne Stemmer bekjendtgjøres ved Trykken, for at gjøre hele Landet bekjendt med, hvorledes Representanterne opfylde deres Bestemmelse”*.⁹ Også professor Niels Treschow og presten Nicolai Wergeland, som begge var sentrale på Eidsvoll våren 1814 (førstnevnte ved Notabelmøtet 16. februar og sistnevnte under riksforsamlingen) la opp til offentlighet i den folkevalgte forsamlingen i sine grunnlovsutkast. Men mens Wergeland kun tok for seg publisering av forhandlingene, ville Treschow sikre full offentlighet også under møtene.¹⁰

Også lederen av konstitusjonskomitéen, sorenskriver Christian Magnus Falsen, hadde med seg et komplett grunnlovsutkast til Eidsvoll. Dette var forfattet sammen med lektor Johan Gunder Adler, og var før forhandlingene begynte godkjent av prinseregent Christian Frederik. Om møteoffentlighet var det i dette utkastets § 78 (f) foreslått at nasjonalforsamlingen *”holdes for aabne Døre og dens Forhandlinger bekjendtgjøres*

⁹ Grev F.A. Holstein-Holsteinsborgs *Tanker om Statsforfatning for Norge, del A Om den lovgivende Magt § 3*. I: Riksforsamlingens forhandlinger 3die del, side 106.

¹⁰ Treschow, *Forsøg til et Forslag om en Constitution for Norges Rige, Artikkel XII*. I: Riksforsamlingens forhandlinger 3die del, s. 230.

Wergeland, *Grundlovsutkast § 52*. I: Riksforsamlingens forhandlinger 3die del, s. 272.

uførtøvet ved Trykken".¹¹ Videre skulle både Odelstingets og Lagtingets forhandlinger protokollføres, med unntak av debatter hvor $\frac{1}{5}$ av avdelingsrepresentantene stemte for hemmelighold.¹² Allerede her ser man linjen til det som til slutt ble endelig vedtatt, men da konstitusjonskomiteen presenterte sitt grunnlovsutkast for riksforsamlingen, var det satt inn et krav til stemmeflerhet for unntaksadgangen: "*Stor-Thinget holdes for aabne Dørre, og dets Forhandlinger kundgjøres ved Trykken, med mindre det Modsatte beslattes ved Stemme fleerhed*".¹³

Kun ett av grunnlovsutkastene la direkte til grunn den motsatte hovedregel. Professor Schlegels idé var at "*Debatterne finde altid Sted inden lukkede Dørre*", og at folket underrettes om "*Rigsdagsforhandlingernes Gang ved Udtog af de paa Rigsdagen førte Protokoller naar Rigsdagen er hævet*". Ved høytideligheter som forsamlingens åpning eller avslutning åpnet han imidlertid opp for at publikum kunne tillates adgang.¹⁴

At det foreligger andre forarbeider til grunnlovsforhandlingene som ikke ville åpne for allmenn beskuelse av foramlingsdebattene må man vel kunne anta. Men at kun ett utkast benyttet i grovarbeidet inneholdt en slik begrensning i offentligheten må tyde på at de sakkyndige anså det for riktig å legge til grunn et vidtgående åpenhetsprinsipp, og at de fra annet hold fant støtte for en slik oppfatning.

4.2.2 Fremmed inspirasjon og datidens ideologier

Å anvende offentlighet som et kontrollmiddel var ingen ny tanke i 1814. Allerede i Kong Christian den Femtis Norske Lov av 1687 finner man prinsippet om møteoffentlighet.¹⁵ Her var det imidlertid kun snakk om åpenhet i "*Ting og Rettergang*". Innenfor eneveldets

¹¹ Adler og Falsen, *Udkast til en Constitution for Kongeriget Norge* § 78 (f).

I: Riksforsamlingens forhandlinger 3die del, s. 25.

¹² Ibid. § 104 og § 106.

¹³ *Committeens Udkast til en Constitution for Kongeriget Norge, Aar 1814 den 30te April*, § 91. I: Riksforsamlingens forhandlinger 1ste del, s. 455.

¹⁴ *Professor J.F.W. Schlegels Grundlovsudkast*. I: Riksforsamlingens forhandlinger 3die del, s. 157

¹⁵ Se Norske Lov 1687, første Bog, tredie Capitel, første Artikel

lovgivende virksomhet fantes det selvfølgelig ingen prinsipper eller tanker om allmennhetens innsyn. Men da den nye statsordenen innskrenket konstitusjonelt monarki ble innført,¹⁶ var det nødvendig å regulere borgernes muligheter for politisk informasjon, en elementær side ved folkerepresentasjonen.

Bakgrunnen for demokratiet lå i de grunnleggende tankene og ideene fra 1700-tallets opplysningstid. Den tradisjonelle maktforståelsen i eneveldet og de stenderdelte samfunnenes ble svekket og resulterte i en rekke borgerlige revolusjoner i Europa. Naturretten ble løftet frem av statsrettsfilosofer som Rousseau, Montesquieu og Locke med sine syn på det frie mennesket. Tankegangen var at i kraft av sin frihet og basert på ideene om den sosiale kontrakt, har individet rett til å ta del i statsstyret: Folket har delegert bestemmelsesretten til statsinstitusjonene i bytte mot lovens beskyttelse.¹⁷

Den ledende gruppen under arbeidet på Eidsvoll var utvilsomt de embedsmennene som hadde utdannelser fra Universitetet i København. Her ble de presentert for de franske og engelske samfunnsfilosofenes verker om det ideelle og selvkontrollerende demokrati, samt den politiske liberalismen som ble omfattende disputert og analysert i byens lærde miljøer. At flere av representantene behersket tysk, engelsk og fransk bidro også til at de i forberedelsene til grunnlovsarbeidet kunne fordype seg i materialet på originalspråkene, inkludert de nye demokratiske konstitusjonene som på slutten av 1700-tallet vokste frem i Europe og Nord-Amerika.

Den grundigste behandling av grunnlovsutkastene og deres kilder finner vi hos *Nils Höjer*.¹⁸ Han trekker frem det Adler-Falsenske utkast som den viktigste kilde og grunnlag for den norske Grunnloven. Hans granskning viser at utkastet i stor grad bygde på den franske monarkiske konstitusjon av 3 september 1791, den franske republikks forfatning av år III (22 august 1795), og den bataviske republikks forfatning av 1798, samt de forente amerikanske staters konstitusjon av 1787 og *De Lolmes* beskrivelser av det britiske

¹⁶ For Norge: Grunnloven § 1.

¹⁷ Rousseau (1762): *Om samfunnspakten*, bok 1 kapittel 6.

¹⁸ Höjer (1882) s. 19 flg.

styringssystem.¹⁹ Sistnevnte verk videreutviklet og anvendte Montesquieus maktfordelingsprinsipp, og ble flittig brukt av Adler og Falsen.

Falsen har også selv uttalt seg om kildegrunnlaget for sitt utkast.²⁰ Hva gjelder organisasjonen av nasjonalforsamlingen skrev han at dette ”*saagodt som ubesluttende*” bygget på den amerikanske konstitusjonens mønster.²¹ Denne grunnloven regulerte imidlertid ikke møteoffentlighet i nasjonalforsamlingen særskilt, men påla både Senatet og Representantenes hus å protokollere og offentliggjøre sine forhandlinger.²² Vi vet også at Adler og Falsen studerte de franske konstitusjonene, og disse ble ifølge Höjer lagt til grunn der utkastet avvek fra den amerikanske grunnloven.²³ Som Falsens utkast bestemte den franske grunnlov av 1791 at ”*forhandlingene til den lovgivende forsamlingen skal være offentlige, og protokoller av forhandlingene skal trykkes*”.²⁴ Slik var også ordningen i den bataviske republikks konstitusjon av 23. april 1798, der begge kamrene i nasjonalforsamlingen skulle holde sine møter offentlig.²⁵

Den historiske utviklingen i vårt nærmeste naboland viser en vidt annen tendens. Frihetstiden ble innledet allerede i 1720 da Stenderriksdagen innskrenket det kongelige karolinske eneveldet. Det oppsto et to-partisystem hvor de såkalte ”mössorna” stod mot

¹⁹ De Lolme, Jean Louis *La Constitution de l'Angleterre* (1771)

²⁰ Se Falsen (1817)

²¹ Ibid. Side 60 fotnote **.

²² US Constitution Article I, Section 5, tredje avsnitt.

²³ Höjer (1882), side 23 note 1.

²⁴ Se den franske grunnloven av 1791, kapittel 3, seksjon 2, artikkel 1. Min oversettelse. Originalteksten: ”*Les délibérations du Corps législatif seront publiques, et les procès-verbaux de ses séances seront imprimés*”.

²⁵ Verfassung der Batavischen Republik vom 23. April 1789, Verfassungsakte, Dritter Titel, Dritte Abteilung, Artikel 64. Min oversettelse.

Originalteksten: ”*Beide Kammern halten ihre Sitzungen öffentlich, und machen ihre Verhandlungen durch den Druck bekannt*”.

”hattarna”.²⁶ Mistanker om mye hemmelighetskremmeri i hattepartiet (middelklasse- og overklassepartiet) vakte tidlig avsmak i befolkningen, og som et botemiddel ble trykkefriheten innført i 1766. Selv om dette gjaldt dokumentoffentlighet, var hensynene de samme som for møteoffentlighetstanken: målet var å styrke lovlydigheten, gi en pedagogisk og oppdragende funksjon, og ikke minst hjelpe borgerne til å forstå hvorfor lover ble innført og byrder og goder pålagt og fordelt.²⁷

Representantene som møtte på Eidsvoll, og særlig embedsmennene, må forventes å ha kjent til arbeidsmetodene fra de andre revolusjonslandene, i den svenske riksdagen og ikke minst i det engelske parlamentet hvor åpenhet stod sterkt. Resultatet av forsamlingens arbeid viser også at de turte å gå enda sterkere i retning av et folkestyre, blant annet ved å grunnlovsfeste sentrale borgerrettigheter.

4.3 Statsrettslitteraturen gjennom tidene

Blant de første statsforfatningsrettslige verker over Grunnloven er Steenbuchs *Bemærkninger over Norges Grundlov af 4de November 1814*, hvor forfatteren nærmest som en kommentarutgave tar for seg de enkelte bestemmelsene.²⁸ I likhet med flere andre tidlige verk²⁹ går han imidlertid ikke nærmere inn på bestemmelsen om møteoffentlighet, men hopper over å kommentere den. Dette skal vise seg å være et fellestrekk ved den juridiske teori helt opp til vår egen tid. Hvorfor teorien er mangelfull når det gjelder denne bestemmelsen, er det vanskelig å si generelt. Det kan tenkes at den har falt i bakgrunnen fordi hovedregelen er så klar og selvsagt i et parlamentarisk og demokratisk statsstyre at det ikke er mye å si om den, og at unntaksadgangen oppfattes som svært snever. Kanskje ville litteraturen sett annerledes ut hvis bestemmelsen var utformet som et ledd i en informasjonsrettighet, og gitt en annen plassering.

Generelt sett synes det som om dokumentoffentligheten står mer sentralt hos de statsrettslige forfatterne. Hans Barlien hadde i 1836 sterke meninger om hvordan Stortinget

²⁶ Sverige – Historisk oversikt. (04.05.2009) I: Store norske leksikon.

²⁷ Hirschfeldt (1996).

²⁸ Steenbuch (1815) s. 136.

²⁹ Se bl.a. Treschow (1834) s. 173 og Faye (1863).

burde foranstalte at dets forhandlinger ble distribuert i hvert eneste kirkesogn i landet og alle offentlige blader, slik at allmennheten kunne holde seg oppdatert. Men om møteoffentligheten sa han ingenting.³⁰ Dette vil kanskje ha sin naturlige forklaring i det faktum at Oslo på 1800-tallet var en liten by, og at den reelle mulighet for å sikre allmenhetens opplysning og kontroll med nasjonalforsamlingen var gjennom media og de trykte referatene (som mange abonnerte på). Problemet med dette var imidlertid at frem til 1845 ble kunngjøring ved trykken først foretatt ved Stortingets avslutning. Riktignok var sesjonene betraktelig kortere på denne tiden, og slik offentliggjøring ville bidra til at velgerne hadde forutsetninger for å sette seg inn i den politiske virksomhet, bedømme stortingsrepresentantenes tillit og vurdere alternativer før neste valg, men noen samtidig kontroll var det ikke anledning til. Til dette skrev Gaarder i 1845 at bestemmelsens motiver og naturlige forståelse fordret en endring av praksis slik at kunngjøringen ville være mest mulig samtidig med forhandlingene – hva disse motivene og den naturlige forståelse nærmere bestemte innebærer, gikk han ikke inn på.³¹

Bestemmelsen kan med andre ord ikke ha fremstått som særlig omtvistet eller uklar. Den eldre juridiske teori gjør hovedsakelig rede for gjeldende regelverk og beskriver § 84 som en rettslig plikt for Stortinget til å holde sine dører åpne. Dette er selvfølgelig noe, men noen nærmere fortolkning eller redegjørelse for hensyn og informasjonsvernets rekkevidde i tilknytning til møteoffentligheten, får man ikke. I tiden etter 1851 suppleres litteraturen med reguleringene i Stortingets forretningsorden. Det skrives om at regjeringens medlemmer tillates å være tilstede, dog uten stemmerett, samtidig som det påpekes at forhandlinger aldri må finne sted i kongens nærvær.³² Som et viktig spørsmål i samtiden ble regjeringens tilstedeværelse drøftet i litteraturen i forbindelse med at retten ble foreslått grunnlovfestet i § 74 (2); denne striden endte tross alt i riksrettssaken mot

³⁰ Barlien (1836) s. 99.

³¹ Gaarder (1845) s. 346.

³² Se bl.a. Aschehoug (1875) s. 423 § 14; Færden (1894) s. 124; Morgenstierne (1900) s. 290 punkt c.

ministeriet Selmer i 1883. Men ettersom diskusjonen dreide seg om den parlamentariske kontroll, ble den generelle møteoffentligheten ikke videre behandlet.

Heller ikke i nyere teori vil en finne noen omfattende behandling av prinsippet og reglene om møteoffentlighet i Stortinget, utover rene redegjørelser for hva reglene sier. Et fellestrekk er imidlertid at de overordnede synspunkter understrekes; som Johs. Andenæs skriver, "[d]e offentlige forhandlinger i Stortinget er et vesentlig ledd i det åpne folkestyre. Referatene fra debattene bidrar til å gi velgerne innsikt i hva de forskjellige partier står for i de enkelte saker".³³ I sin kommentarutgave til Grunnloven skriver Andenæs og Wilberg at formålet med bestemmelsen i § 84 er å gi allmenheten adgang til å følge med i Stortingets arbeid, samt sikre for ettertiden kunnskap om hva som foregår. "*Prinsippet om offentlige stortingsmøter utgjør en viktig garanti for at folkestyret kan fungere*", mens dokumentoffentligheten sørger for å forhindre forfalskning av historien³⁴ og bidrar til å styrke informasjonsfriheten.

I Knophs oversikt over Norges rett, skriver Opsahl at § 84 er blant de av statsrettens regler som kan oppfattes som et vern for opposisjonen i kampen om den politiske makt.³⁵ Når forhandlingene er offentlige og åpne for allmennheten vil opposisjonen kunne argumentere åpent for sine avvikende meninger og politiske ståsted, og regjeringspartiene må svare på tiltale. Her vil velgerne kunne få viktig kunnskap om sine representanter.

Av interesse for Stortingets vedtak om lukkede dører, er også det faktum at mye av Stortingets arbeider gjøres i lukkede komiteer. Viktig i relasjon til denne oppgaven er da den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité som består av utenrikskomiteens og forsvarskomiteens medlemmer, samt Stortingets president og partigruppelederne.³⁶ I sitt verk *Konstitusjonelt demokrati* skriver Smith at denne komiteen imidlertid ikke kan erstatte stortingsbehandling når det kreves formelt vedtak, for eksempel etter Grunnloven § 26 (2). Når denne komiteens arbeider er strengt hemmelige, er det viktig at seks medlemmer kan

³³ Andenæs (2003) s. 132-133. Se også samme verk, 10. utgave ved Fliflet (2006) side 173.

³⁴ Andenæs (1983) s. 110.

³⁵ Opsahl (2004) s. 52.

³⁶ Se Forretningsordenen § 13.

kreve at saken legges frem for Stortinget, dog uten at komiteen kan bestemme hvorvidt hemmeligholdet skal fortsette da det er Stortinget i plenum som voterer over og beslutter hvorvidt dørene skal lukkes.³⁷

4.4 Forholdet til Grunnloven § 100 (5)

Den 30. september 2004 ble et omfattende offentlighetsprinsipp omsider etablert med grunnlovs rang da Stortinget enstemmig vedtok ny § 100 for å modernisere og harmonisere spørsmålene om ytrings- og informasjonsfrihet. Av særlig interesse er hva paragrafen bestemmer om møteoffentlighet når den sier at enhver har rett til *”at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer”*.³⁸

I bestemmelsens nye sjette ledd programerklærte Stortinget at norske myndigheter skal legge forholdene til rette for en aktiv ytringsfrihet og en *”aaben og oplyst offentlig Samtale”*. Formelt oppstiller bestemmelsen i seg selv ingen plikt og dens ordlyd trekker i retning å være en overordnet retningslinje som først og fremst oppfordrer til stor grad av politisk og demokratisk offentlighet.³⁹ Paragraf 100 (5) er et konkret utslag av dette, da det må være en forutsetning for reell ytringsfrihet at samfunnsdeltakerne får anledning til å gjøre seg opp meninger om maktutøvelsen i samfunnet. Under demokratiargumentet og autonomibegrunnelsen⁴⁰ fremhevet Ytringsfrihetskommisjonen at *”[å]penhet og det å være informert er simpelthen en forutsetning for å kunne realisere den demokratiske rettighet til deltagelse. Den politiske prosess skal foregå for åpen scene. Makten skal ha et ansikt. ... Det å stille til skue prosesser og begrunnelser er altså en like grunnleggende forpliktelse hos dem med makt og myndighet som det å sørge for en effektiv forvaltning”*, og videre at *”[e]n fri meningsdannelse og utviklingen til myndig menneske krever at man er informert og har innsyn”*. Hemmelighold knytter seg til maktspill som ikke har noen plass i et

³⁷ Smith (2009) s. 275.

³⁸ Grunnloven § 100 (5) første punktum.

³⁹ NOU 1999: 27 s. 249-250.

⁴⁰ NOU 1999: 27 s. 95

moderne demokrati. Derfor må dette maktspeilet vike for de samfunnskonstituerende faktorene åpenhet og gjennomsiktighet.⁴¹

Kontroll- og konstitusjonskomiteen støttet kommisjonen og regjeringen i at prinsippet om møteoffentlighet måtte omfatte direkte folkevalgte organer, som hovedsakelig vil omfatte kommunestyre, fylkesting, Stortinget og Sametinget. Komiteen anbefalte videre at man skulle velge det videste forslaget angående møteoffentlighet, slik at alle folkevalgte organer ble omfattet, ikke bare de kommunale. På denne måten presiserte komiteen at den nye bestemmelsen også skulle få anvendelse overfor Stortinget.⁴² Dette resulterte i dobbel grunnlovshjemmel for Stortingets møteoffentlighet, og man får spørsmål om det innbyrdes forhold mellom § 84 og § 100 (5).

Paragraf 84 har sin plassering blant de andre bestemmelsene om borgerrett og den lovgivende makt, i motsetning til § 100 (5) som er plassert under kapittelet for alminnelige bestemmelser. Med sin klare ordlyd, og ved at den retter seg direkte mot Stortingets som organ, fremstår § 84 som en spesialbestemmelse i forhold til § 100 (5). Basert på tradisjonell rettskildelære vil det kunne tenkes en viss konflikt mellom prinsippet om *lex specialis* og prinsippet om *lex posterior*: Man har én ny bestemmelse av generell karakter og én eldre, mer spesiell bestemmelse. Ettersom de to bestemmelsene ikke er motstridende, vil imidlertid dette ikke kunne tillegges noen avgjørende betydning her. Man får imidlertid spørsmål om de nye kravene til begrunnelse i § 100 (5) også må innfortolkes i § 84. Gode grunner taler for at hensynene og retningslinjene i forarbeidene til den nye generelle grunnlovsbestemmelsen innfortolkes og gis gjennomslagskraft også overfor Stortinget, slik at det også i relasjon til § 84 må kreves tungtveiende grunner. ”Tungtveiende” er et strengt krav,⁴³ hvilket underbygger at dette skal være en snever unntaksregel. Ser man på oppbygningen til § 100 som en helhetlig modell, må dessuten femte ledd igjen tolkes i lys av bestemmelsens annet ledd. Her oppstilles den alminnelige avveiningsnormen som

⁴¹ Samme sted.

⁴² Se St.Meld. nr. 26 (2003-2004) punkt 6.6 annen overskrift og Innst. S. nr. 270 (2003-2004) punkt 6.1 fjerde avsnitt.

⁴³ Jf. Stortingsmelding nr. 26 (2005-2006) s. 145.

regulerer inngrepsadgangen i ytrings- og informasjonsfriheten. Begrensningene "*ut fra hensyn til personvern og ... andre tungtveiende grunner*" i femte ledd må med andre ord også kunne forsvares opp mot hensynet til "*Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse*" etter annet ledd.⁴⁴ For en funksjonell og formålstjenlig forståelse av reglene må derfor denne generelle avveiningsnormen også anvendes når det gjelder begrunnelsene for å lukke Stortingets dører i kraft av § 84.

Også begrunnelsen om personvern kan være grunnlag for vedtak om lukkede dører, men dette kravet vil ha mindre relevans for Stortingets kompetanse etter § 84 da de sjelden behandler individuelle saker. Men, det kan vise seg nødvendig dersom det for eksempel skal tas stilling til riksrettpåtale, oppsigelse eller frigjøring fra embete eller dersom man skal vurdere økonomiske garantier til navngitte bedrifter.

4.5 Komparative betraktninger om hovedregelen

Det norske grunnlovsvernet av møteoffentlighetsprinsippet oppsto som vist over under sterk innflytelse fra andre lands konstitusjoner. Og selv om de fleste land som i 1814 var til inspirasjon for den norske Grunnloven senere har revidert eller erstattet sine forfatninger med nyere instrumenter, er linjene i dag i hovedsak de samme.

L'Assemblée nationale og le Sénat i Frankrike og der Bundestag i Tyskland, skal alle ifølge dagens respektive grunnlover som hovedregel holde sine møter og forhandlinger i offentlighet.⁴⁵ Også common law-landene Storbritannia og USA har begge en sterk tradisjon for åpenhet på dette punkt. I Storbritannia gjennomfører the House of Commons sin virksomhet offentlig i den forstand at publikum kan overvære debattene, samt at disse video-overføres og bevares på lydbånd og som referat. I USA finnes ingen grunnlovsfestet møteoffentlighetsregel, men i medhold av sine forretningsordener har både Senatet og Representantenes hus gitt regler som tillater dem å *lukke* dørene under hele eller deler

⁴⁴ Se Smith (2009) s. 413 og 419.

⁴⁵ La Constitution du 4 octobre 1958, Titre IV, Article 33 og Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, III, Art. 42

møtene.⁴⁶ Når det foreligger en slik adgang til å treffe beslutning om lukkede dører, kan man ved antitetisk tolkning oppstille en hovedregel om at møtene normalt føres offentlig.

Reguleringen av spørsmålet hos våre skandinaviske naboer, er tilsvarende den vi finner i vårt eget system. ”*Ett sammanträde i kammaren är offentliga*” etter svensk rett,⁴⁷ og det danske ”*Folketingets møder er offentlige*”.⁴⁸ Som hos oss er imidlertid også den svenske og den danske nasjonalforsamlingen delt inn i komiteer, som kan vedta å holde sine møter åpne for publikum (men hovedregelen er her lukkede møter, som hos oss).⁴⁹

⁴⁶ Se *The Standing Rules of Senate*, artikkel XXI og *The House Rules*, artikkel XVII. Begge med hjemmel i US Constitution Article I, Section 5, annet avsnitt.

⁴⁷ Grundlagen om Regjeringsformen av 28. Februar 1974, Kapittel 4, 9§ (slik den lyder etter revisjonen i 2010)

⁴⁸ Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953, kapittel 5, § 49

⁴⁹ Riksdagsordningen § 13 og Folketingets forretningsorden § 8 stk. 3.

5 Lukkede dører i Stortinget

I denne del av avhandlingen vil det bli foretatt en nærmere studie av unntaket fra prinsippet om møteoffentlighet etter Grunnlovens § 84 samt av den praksis som knytter seg til denne. Det overordnede spørsmålet vil være *når* og med *hvilke begrunnelser* Stortinget har valgt å holde sine dører lukket for offentligheten.

5.1 Historikk og komparative betraktninger

Unntaksadgangen følger av grunnlovsbestemmelsen, som foreskriver at Stortinget ved stemmeflertall kan lukke dørene. Regelen suppleres av Stortingets forretningsorden § 61 som mer detaljert angir fremgangsmåten og prosedyren for et slikt vedtak, og må som nevnt over leses i lys av Grunnloven § 100 (5), jf. (2).

Unntaksadgangen er like gammel som hovedregelen. Allerede det første Storting i 1814 kunne vedta å lukke dørene i medhold av § 84. Det fantes da ingen utfyllende reguleringer i den gjeldende forretningsordenen. I likhet med hovedregelen må unntaksadgangen i stor grad antas å være inspirert av fremmed rett. Som nevnt var 1700-tallets bataviske og franske konstitusjoner viktige inspirasjonskilder. Disse foreskrev at nasjonalforsamlingene kunne settes som komiteer med den følge at tilhøregalleriene ble avstengt.⁵⁰ I Frankrike var det tilstrekkelig at femti representanter krevde lukkede dører, mens det i den bataviske republikk krevdes én fjerdedels flertall.

⁵⁰ Se den franske grunnloven av 1791, kapittel 3, seksjon 2, artikkel 2. Min oversettelse. Originaltekst: ”*Le Corps législatif pourra cependant, en toute occasion, se former en Comité général. - Cinquante membres auront le droit de l'exiger. - Pendant la durée du Comité général, les assistants se retireront, le fauteuil du président sera vacant, l'ordre sera maintenu par le vice-président*”;

og den bataviske republikks konstitusjon av 1789 artikkel 64. Min oversettelse.

Originaltekst: ”*Der Vorsitzter einer jeden der beiden Kammern kann die öffentliche*

I dag er gjeldende rett om kravene til vedtak for lukkede dører varierende fra land til land. I Frankrike kreves én tiendedels flertall for hemmelighold. I tillegg er statsministeren gitt kompetanse til å kreve stengte dører.⁵¹ Det samme flertallskravet gjelder i det nederlandske Parlement, og finner formannen det nødvendig, kan også han beslutte å lukke dørene under et møte, uten å innhente forsamlingens samtykke.⁵² Regelverkene i Tyskland og Danmark skiller seg fra dette ved at de stiller krav til antallet stemmer bak et *forslag* om å votere over lukkede eller åpne dører. I den tyske Bundestag må slikt forslag reises av regjeringen eller én tiendedel av de folkevalgte,⁵³ mens det i Danmark må foreligge forslag om lukkede dører fra Folketingets formann, en statsråd eller 17 av de folkevalgte.⁵⁴ Vedtak om lukkede dører krever imidlertid fortsatt flertallsvedtak: to tredjedels flertall i Tyskland og alminnelig stemmeflerhet i Danmark. Også i Sverige lukkes dørene etter alminnelig flertall i riksdagen, dog med den begrensning at møter kun kan lukkes under begrunnelser til rikets sikkerhet eller dersom forholdet til en annen stat eller mellomfolkelig organisasjon tilsier det.⁵⁵

Vi ser her at de skandinaviske landene har en høy terskel for hemmelighold idet det kreves tilslutning fra mer enn halvparten av de møtende representantene for å få igjennom et vedtak om å lukke dørene i nasjonalforsamlingene. Interessant er det også at det kun i Sverige kreves spesielle begrunnelser for et slikt vedtak. Bakgrunnen for dette må antas å ligge i at den svenske konstitusjonen er den yngste av de som her er behandlet, og at bestemmelsene om møteoffentlighet ble revidert så sent som i 2010. Kravene til

Versammlung in einen allgemeinen Ausschuß verwandeln und ist dazu verpflichtet, sobald der vierte Teil der anwesenden Mitglieder solches verlangt.

Zu einem allgemeinen Ausschuß werden keine Zuhörer zugelassen”.

⁵¹ Se den franske grunnlov av 4. oktober 1958, kapittel IV, artikkel 33 annet avsnitt.

⁵² Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, kapittel 3, § 2, artikkel 66.

⁵³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, kapittel III artikkel 42.

⁵⁴ Forretningsorden for Folketinget, kapittel XIV, § 37, jf. Danmarks Riges Grundlov, kapittel 5 § 49.

⁵⁵ Se Riksdagsordningen kapittel 2, 4§, jf. Grundlagen om Regjeringsformen, kapittel 4 9§.

begrunnelse er dessuten oppstilt i Riksdagsordningen, hvilket betyr at de senere kan endres og at andre krav til begrunnelse kan foandres, uten å måtte gå veien om grunnlovsendring.

- - -

Til tross for at flertallskravet for å lukke dørene hos oss er høyere enn i mange av de landene vi liker å sammenligne oss med, har Norge i forhold ført en omfattende praksis hva angår møter for lukkede dører.⁵⁶ Alene i det 20. århundre ble det avholdt godt over 700 møter for lukkede dører bare i Stortinget (i tillegg kommer en rekke møter i Odelstinget og Lagtinget). Forekomsten av lukkede møter var størst i årene under og etter første verdenskrig og under opptrappingen til og gjenoppbyggingen etter andre verdenskrig. Etter dette gikk frekvensen betraktelig ned fra 1960-tallet.

Dette er overveldende tall i sammenligning med våre naboland. I det danske Folketinget har det kun vært avholdt 35 fortrolige møter – alle i perioden 1914 til 1933.⁵⁷ I Sverige behandlet man i stor grad unionsoppløsningskonflikten i 1905 bak lukkede dører, men ikke i den samlede riksdagen. Det hemliga utskottet, også kalt Det särskilda utskottet – en organisatorisk enhet i Riksdagen som ble innkalt for å behandle unionsoppløsningen spesielt – handlet bak lukkede dører. I alt er det snakk om 39 møter fordelt på én ordentlig og to overordentlige sesjoner. Som forberedelser til utskottets virksomhet ble det også holdt 6 lukkede møter i Det förstärkta tiomannsrådet i mars 1905. Riksdagen møtte bak lukkede dører også under verdenskrigene. Mellom 1942 og 1945 holdt riksdagen totalt 32 hemmelige møter: 16 i hvert av de to kamrene forsamlingen bestod av i tiden mellom 1867 og 1970 (Första kammaren som var et indirekte valgt 'overhus', og Andra kammaren som utgjorde den direktevalgte delen av nasjonalforsamlingen).⁵⁸ I Sverige er det ikke holdt et eneste møte for lukkede dører siden den andre verdenskrigen tok slutt.⁵⁹

Når forskjellen fra våre naboland er så tydelig som her, kan det tenkes at viktige spørsmål der løses på andre måter enn i nasjonalforsamlingene. Men, både Sverige og

⁵⁶ For en oversikt over antall møter per sesjon, se vedlegg I.

⁵⁷ *Riksdagens fortrolige Møder*, Folketingets Oplysnings. Tilsendt på forespørsel.

⁵⁸ Frykholm (1976).

⁵⁹ Holmberg (2006) s. 613.

Danmark praktiserer møteoffentlighetsreglene strengt, og lukker dørene hovedsakelig kun i utenriks- og sikkerhetspolitiske saker.⁶⁰ Viktige saker forelegges imidlertid i Danmark den Udenrigspolitiske Nævn,⁶¹ og Utrikenämnden i Sverige.⁶² Tilsvarende praksis finner vi også i Norge hvor Stortingets forretningsorden § 13 oppretter Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité som forelegges sensitive saker til diskusjon med regjeringen. Det må dessuten bemerkes at det i Sverige i tillegg til utenrikskomitéen er etablert et forum kalt Försvarsberedningen. Her utformes Sveriges sikkerhets- og forsvarspolitik gjennom konsultasjoner mellom regjeringen og representanter for de politiske partiene i riksdagen.⁶³ Felles for alle disse utvalgene er at fortrolighet er grunnlaget for deres eksistens og virke.⁶⁴ De møter alle for lukkede dører, og medlemmene er pålagt taushetsplikt.⁶⁵ Virkningen av denne praksis er at allmenheten og flertallet av nasjonalforsamlingene er avskåret fra viktig informasjon. Av denne grunn er det i Norge, men ikke i Sverige og Danmark, gitt en bestemmelse om at et mindretall i komitéen kan kreve sakene inn for plenum.⁶⁶ I så fall skal Stortinget sette møtet for lukkede dører, før det avgjøres om saken skal behandles åpent eller stengt.

Heller ikke i Frankrike har kompetansen til å lukke dørene vært hyppig brukt. Kun ved ni anledninger under den tredje republikk har kamrene benyttet anledningen til å sette seg som private komitéer. Alle fant sted under verdenskrigene og sist 19. april 1940.⁶⁷

⁶⁰ Opplyst av Folketingets Oplysning i e-post 30.03.2012 og Riksdagsbiblioteket i e-post 17.04.2012.

⁶¹ Se Grundloven § 19 og Lov om den udenrigspolitiske Nævn av 1954 §§ 1 og 2.

⁶² Se Regjeringsformen kap. 10 11§.

⁶³ Ibid (17.04.2012)

⁶⁴ Zahle (2006) s. 195.

⁶⁵ Se Stortingets forretningsorden § 13 sjette ledd, Lov om den udenrigspolitiske Nævn § 4 og Riksdagsordningen kap. 8, 8§.

⁶⁶ Se Forretningsordenen § 13 siste ledd.

⁶⁷ Jf. informasjonssidene til Assemblée Nationale, tilgjengelig på <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/6.asp>

Krigstid har også vært bakgrunnen for bruken av lukkede møter i parlamentet i Storbritannia. Om praksisen her uttalte den norske politiker Christian Oftedahl i 1946 at han etter et besøk var overrasket over åpenheten som ble ført. Han ble fortalt at hemmelige møter var nærmest ukjent, og at dørene aldri var blitt lukket foruten i krigstid.⁶⁸ Grunnlaget for hemmelighold er ansett å ligge i husenes generelle kompetanse til å fatte sine egne forretningsordener og er nå regulert i *the Standing Orders of the House of Lords* og *the Standing Orders of the House of Commons*.⁶⁹ Lukkede dører ble vedtatt når dette viste seg nødvendig fordi informasjon av stor verdi for fienden kunne bli avslørt under debattene.⁷⁰ I the House of Commons holdt man totalt 61 hemmelige møter i perioden mellom 13. desember 1939 og 18. mai 1944. Også under første verdenskrig ble flere møter lukket. I fredstid er tendensen imidlertid en annen. Kun ved fem anledninger siden 1875 har Underhuset sett det nødvendig å gjøre unntak fra møteoffentligheten: to ganger i 1876, én gang i 1925, én gang i 1958 og sist den 4. desember 2001 i forbindelse med behandlingen av *the Anti-terrorism, Crime and Security Bill*,⁷¹ en viktig sak på grunn av terrortrusselen etter Al Qaidas angrep på USA i september.

I USA er adgangen til å lukke dørene blitt sporadisk anvendt. Frekvensen av lukkede møter er størst i Senatet, hvor fortrolige møter var den alminnelige regel frem til 1794.⁷² Man anså Senatets spesielle oppgaver for å tilsi lukkede behandlinger da de hovedsakelig dreide seg om å gi råd og samtykke til den utøvende makt. Særlig gjaldt dette saker som omhandlet råd og godkjenning av nominasjoner til embeter og verv, samt traktatsinngåelser, som ble behandlet i hemmelighet helt frem til 1929. Etter dette har det blitt holdt 53 fortrolige møter, i hovedsak med sikkerhetspolitisk begrunnelse. Et

⁶⁸ Se referat fra Stortingsforhandlingene 02.12.1946, sak 15.

⁶⁹ Se hhv. Standing order no. 15 (gitt 1.06.1954) og Standing order no. 163 (først gitt 07.03.1777 og sist revidert 04.06.1998)

⁷⁰ UK Parliament: Publications and Records. Sitert 05.04.2012.

⁷¹ House of Commons Information Office (E-post 13.04.2012).

⁷² Amer (2004)

illustrerende eksempel er det lukkede møtet i 1988 hvor en nedrustningsavtale mellom USA og Sovjetunionen (INF-traktaten) ble diskutert. Forhandlinger i forbindelse med spørsmål om riksrettsansvar har også regelmessig vært behandlet i hemmelighet, blant annet mot president Clinton i 1999 og dommerne Nixon og Hastings i 1989. Alle tre var under tiltale for mened, mens sistnevnte også var beskyldt for korrupsjon.

I Representantenes Hus er lukkede møter kun benyttet ved tre anledninger siden 1830. De gjaldt alle internasjonale konflikter; Panamakanalspørsmålet i 1979 og inngripen i Nicaragua i kampen mot kommunismen på 1980-tallet. Også her var det sterke sikkerhetspolitiske begrunnelser som lå til grunn, samt forholdet til fremmede stater i omfattende militære operasjoner.

En årsak til det lave antall lukkede møter i andre lands nasjonalforsamlinger, og fallet i antallet lukkede møter etter annen verdenskrig, kan være at en stor del av både utenriks- og handelspolitiske, samt sikkerhetspolitiske og beredskapsmessige spørsmål nå behandles i andre fora enn plenumsmøtene. Dette er allerede belyst i et skandinavisk perspektiv over.⁷³ På den annen side vil enkelte sakstyper ikke kunne flyttes til andre fora fordi kompetansen til å fatte vedtak tilligger den samlede nasjonalforsamling som sådan. Typiske eksempler vil være endelig vedtak av lov og bevilgninger til statsstyrelsen.⁷⁴

- - -

Som for hovedregelens vedkommende er det lite å finne i statsrettslig litteratur om Stortingets kompetanse til å behandle saker for lukkede dører. Etter vedtakelsen av den nye § 100 (5) har imidlertid Smith reist spørsmålet om det ikke ville være en fordel å regulere reglene om møteoffentlighet i Stortinget i formell lov slik det gjøres for andre folkevalgte organer.⁷⁵ Viktigheten av dette begrunnes i det faktum at plenumsdebattene i Stortinget har mistet mye av sin tyngde som redskap for politikkens utforming, ved at argumentasjon og resultat i stor grad er klart allerede før eller når sakene forlater komiteenes eller

⁷³ Se side 21.

⁷⁴ Se f.eks. Grunnloven § 75 litra a og d, Danmarks grunnlov §§ 41 (2) og 43, og den svenske Regjeringsformen 1. kap 4§ og 9. kap 1§.

⁷⁵ Smith (2009) s. 218.

presidentskapets behandling. Dessuten fremhever han at unntak etter § 84 nå må tolkes i lys av § 100 (5) og kravene om ”*tungtveiende grunner*” og hensynet til ”*Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse*”.⁷⁶

Stortingsrepresentanter har også selv nå og da tatt til orde for at vi i Norge fører et hemmelighetskremmeri og en praksis som ikke har sidestykke i noe annet land.⁷⁷ På bakgrunn av dette, sammenholdt med den mangelfulle juridiske teori, og i mangel av en sammenfallende praksis med de land vi liker å sammenligne oss med, vil en derfor måtte se til Stortingets egen praksis for å finne begrunnelsene som er gitt.

5.2 Fremgangsmåte og ulike stadier ved møter for lukkede dører

5.2.1 Forslag om lukkede dører:

Det finnes ingen bestemmelse i Grunnloven om hvem som kan foreslå et møte i Stortinget holdt for lukkede dører. Heller ikke i Stortingets forretningsorden er dette spørsmålet regulert, men med ordene ”[a]kter presidenten å foreslå forhandlinger for lukkede dører ...”,⁷⁸ må det forutsetningsvis være klart at iallfall stortingspresidenten har denne kompetansen. Tilsvarende den alminnelige ordningen i Stortinget er det imidlertid ingenting i veien for at andre fremmer et slikt forslag.⁷⁹ Det hører dog med til sjeldenhetene at en enkelt representant tar initiativ til å lukke dørene og den vanligste fremgangsmåten at presidenten fremmer forslaget.

Forklaringen på dette må være at når en sak kommer inn til Stortinget blir den forelagt presidentskapet, og presidenten vil da kjenne saken best. Hva som motiverer ham til å forslå lukkede forhandlinger, kan det vanskelig gis noe overordnet svar på. Det beror på det konkrete tilfelle. I et stort antall saker vil et slikt forslag følge av at den kongelig proposisjon eller melding saken gjelder, er stemplet som hemmelig fra regjeringens side. I

⁷⁶ Ibid. s. 412-413.

⁷⁷ Se som eksempel Hornsrud og Castberg i møte for lukkede dører 13.07.1925. Se også Five i møtet 10.06.1926.

⁷⁸ Stortingets forretningsorden § 61 første ledd.

⁷⁹ Sammenlign f.eks. med Grl. § 76 (1) om lovforslag.

mange tilfelle må man dessuten kunne gå ut ifra at det underhånden er korrespondert over fortrolighetsspørsmålet mellom departementet og stortingspresidenten. Slikt hemmelighold vil ofte bygge på forsvars- og sikkerhetsmessige hensyn,⁸⁰ eller forretningsmessige og økonomiske interesser ved konkurranse- og forhandlingsrelaterte forslag.⁸¹

Vedtar Stortinget å oversende saken til fagkomitéen som konfidensiell, må den behandles i samsvar med dette. En komité vil aldri ha adgang til å overstyre eller gripe inn i den behandlingsmåte som da allerede er bestemt av Stortinget. Dette må følge av at den enkelte komité er opprettet og får delegert sin kompetanse av Stortinget, som ved konstituering etter valget nedsetter de ulike fagkomiteene. Man kan tale om et trinnhøydeprinsipp, hvor Stortinget er overordnet de beslutninger som kan treffes av den enkelte komité.⁸²

Når en sak returneres til Stortinget etter å ha vært behandlet i fagkomitéen, bygger presidentens forslag om lukkede dører ofte på komitéens synspunkt. Med basis i sitt arbeid med innstillingen vil stortingskomitéen ha bedre forutsetninger for å antyde hvorvidt en sak bør behandles for lukkede dører eller ei. Her må det imidlertid også tas hensyn til hvordan selve innstillingen er utformet. Mener komiteen at saken burde forhandles for lukkede dører, vil innstillingen ofte være skrevet med dette for øye. Den vil være mer detaljrik og sensitiv, og få et annet innhold enn om den var skrevet for en åpen behandling. Fordelen med å følge komitéens synspunkt er at Stortinget kan sikre seg best mulig oversikt før de fatter vedtak, men det kan også ha sine ulemper ved at man får en kjede av hemmelighold utover det nødvendige.

⁸⁰ Se f.eks. møtet 20.03.1917 om organiseringen av forsvaret og 15.02.1918 om fullføringen av et kanonverksted.

⁸¹ Eksempler: Møte for lukkede dører 18.06.1965 om utmål på Svalbard; 18.06.1953 om norsk tiltredelse til Mellomstatlig Rådgivende Skipsfartsorganisasjon, hvor begrunnelsen bygget på hensynet til vår internasjonale stilling i en organisasjon som ikke utelukkende ville være fordelaktig for landets interesser.

⁸² Se dessuten møte for lukkede dører 10.06.1926.

Et eksempel på denne tankegangen finner man i behandlingen av spørsmålet om nybygging for marinen ved private verksteder i ettermiddagsmøtet 7. august 1918, hvor komitéen enstemmig var av den oppfatning at saken skulle behandles offentlig. Proposisjonen og innstillingen skulle imidlertid fortsatt betraktes som hemmelige av hensyn til detaljene om nybyggingen. Begrunnelsen var at det ville være svært uheldig om opplysningene ble kjent så lenge den første verdenskrigen pågikk. Ettersom debattene med høy sannsynlighet ville sitere og referere til denne, *måtte* saken behandles bak lukkede dører. Men vi har også eksempler på det motsatte, at til tross for hemmelighetskremeri i tidligere faser, tar den forberedende komité til orde for at det ikke foreligger tilstrekkelige grunner til å lukke dørene når saken skal tilbake til Stortinget.⁸³ I et slikt tilfelle må man som alminnelig utgangspunkt kreve særlig tungtveiende hensyn for ikke å ta denne oppfordringen til følge, nettopp på grunn av den kunnskap komiteen har i saken.

I forlengelsen av dette kan tenkes at stortingskomitéen føler seg bundet av den graderingen et dokument er gitt av regjeringen. Også dette finner vi eksempler på fra Stortingets praksis: i 1917 uttalte Aavatsmark som leder for militærkomiteen at de helst ville gitt en offentlig innstilling, men følte seg bundet av at proposisjonen var hemmelig.⁸⁴

Det må imidlertid understrekes at slike føringer for hemmelighold fra enten regjeringen, presidenten eller Stortingets fagkomitéer ikke i seg selv vil bety at stortingsbehandlingen skal føres for lukkede dører: Grunnloven er klar på at det kun er Stortinget som har kompetanse til å avgjøre spørsmålet om en sak skal behandles i et åpent eller lukket forum, og det vil være å bevege seg sterkt ut på et skråplan å sette møter bak lukkede dører kun fordi en proposisjon og etterfølgende innstilling er fremlagt som hemmelige dokument.⁸⁵

⁸³ Se som eksempel møte for lukkede dører 15.02.1926.

⁸⁴ Se referat fra møte for lukkede dører 20.03.1917

⁸⁵ Se representant Gausdal i møte for lukkede dører 12.06.1915

5.2.2 Møtet settes for lukkede dører:

Ifølge Stortingets forretningsorden *”skal møtet settes for lukkede dører”* dersom presidenten akter å forslå lukket behandling.⁸⁶ Det kan imidlertid reises spørsmål om hvorvidt dette samsvarer med Grunnloven § 84, som etter en streng ordlydsfortolkning krever stemmeflerhet i alle relasjoner hvor Stortingets dører ikke holdes åpne. Spørsmålet blir dermed om det må anses grunnlovsstridig at presidenten *setter* et møte for lukkede dører uten først å innhente Stortingets beslutning.

Den 13. april 1921 fremhevet Johan Castberg at det kun er Stortinget som kan beslutte at et møte holdes for lukkede dører, og at spørsmålet *om* en sak skal behandles for lukkede eller åpne dører hører hjemme i åpent møte. Han hadde satt fingeren på dette problemet flere ganger tidligere, særlig da han den 20. juli 1920 påpekte at Grunnloven er klar i sin tale når den krever stemmeflerhet for å gjøre unntak fra hovedregelen, og at den praksis som var etablert direkte stred mot Grunnlovens ord. Den praksis han her påberopte seg, var tendensen man så i løpet av 1910-tallet, hvor det ble holdt stadig flere hemmelige møter som etter hvert ble satt for lukkede dører før man innhentet Stortingets samtykke. Problemet ble påpekt en rekke ganger med støtte fra flere profilerte representanter, blant andre Konow, Hambro, Larsen og Wollnick.

President Buen så seg imidlertid lei av at enkelte representanter til stadighet kverulerte om fremgangsmåten, og gjorde rede for presidentskapets forståelse: *”For å bortrydde fremtidig diskussion om, hvorvidt præsidenten kan sætte møtet for lukkede døre paa forhaand eller ei, skal præsidenten faa lov til at meddele, at den praksis, at præsidenten setter møtet for lukkede døre og straks søker Tingets beslutning i saken var gjældende endog før 1908. Reglementskomiteen av 1908 var enstemmig av den opfatning, at denne praksis var fuldt stemmende med grundlovens § 84 og præsidentskapet i 1917 fandt ikke at burde gjøre nogen forandring i denne praksis”*.⁸⁷ Denne forståelsen må sies å

⁸⁶ Stortingets forretningsorden § 61 (1).

⁸⁷ Se lukket møte 17. juni 1921.

ha vunnet hevd og ble i 1927 presisert ved en egen bestemmelse i Stortingets forretningsorden.⁸⁸

Med fare for å få en fremgangsmåte som i flere ledd forsinker behandlingen av en sak, vil rent praktiske effektivitetshensyn her gjøre seg gjeldende. Alternativet ville være at det først settes et åpent møte hvori man legger ned forslag om å lukke dørene. Her kan man debattere fritt spørsmålet om den saken som opprinnelig ønskes fremmet skal undergis åpen eller lukket behandling. Konsekvensen blir at det senere møtet etter denne beslutningen *settes* for lukkede dører, og at sakens realitet først *behandles* her. Dette ville innebåret en omstendelig og unyttig praksis, samt bidratt til spekulasjon og ryktespredning når offentligheten anmodes om å forlate tilhørerplassene i det første møtet.

Når presidenten har satt et møte for lukkede dører, skal *”forsamlingen straks avgjøre om dørene skal være lukket (jf. Grunnloven § 84)”*.⁸⁹

5.2.3 Vedtak om lukkede dører:

Det er kun Stortinget som har kompetanse til å bestemme unntak fra hovedregelen om møteoffentlighet. I Grunnloven kommer dette til uttrykk gjennom ordene *”hvor det modsatte beslattes ved Stemme flerhet”*.⁹⁰

Av referatene fra de lukkede møtene vil en imidlertid se at spørsmålet sjelden tas opp til faktisk votering. En standardfrase som har holdt stand siden begynnelsen av det 20. århundre, er at Presidenten foreslår behandlingen for lukkede dører, og dersom ingen uttaler seg derimot anses forslaget enstemmig bifalt. Riktignok stilles det i Stortinget forskjellige krav til avstemningene i ulike saker.⁹¹ Som eksempler kan nevnes votering ved navneopprop, kontravotering og bruk av stemmesedler. Stilltiende samtykke er ikke Stortingets normale fremgangsmåte, og det har vært diskutert om en slik beslutning oppfyller kravene i § 84. I et møte satt for lukkede dører i anledningen kongespørsmålet etter unionsoppløsningen, kom Castberg med påstand om at den tradisjonelle

⁸⁸ Stortingets forretningsorden (1927) § 54, i dag § 61 (1).

⁸⁹ Stortingets forretningsorden § 61 (1).

⁹⁰ Grunnloven § 84

⁹¹ Se Stortingets forretningsorden §§ 43-45a.

fremgangsmåte ikke inneholdt noen realitet, og han stilte spørsmålstegn ved metoden. Som svar anførte president Thorne at den praksisen som hadde utviklet seg, bygget på en tillit til presidenten, og at når representantene ikke kjenner bakgrunnen for ønsket om hemmelighold, må de legge sin lit til presidentskapet. Diskusjonen endte med dette, og det ble votert over spørsmålet, ikke bare konstatert at ingen var imot.⁹²

Det synes påfallende at et slikt spørsmål om fremgangsmåtens forhold til grunnlovsbestemmelsen ikke er blitt behandlet mer utførlig. Spørsmålet om hemmelighold er så inngripende og viktig i relasjon til de overordnede prinsipper som ligger til grunn for demokratiet, at gode grunner taler for å avgjøre det med en reell avstemming. På den annen side vil den enkelte representant alltid ha anledning til å be om begrunnelse for forslaget, og i de tilfellene spørsmålet har blitt problematisert, har en ofte benyttet voteringsapparatene.⁹³ Det må også være grunn til å tro at Stortinget, inkludert presidentskapet og de forberedende komitéer, etterstreber størst mulig grad av offentlighet, og at lukkede dører i hovedsak foreslås kun der reelle grunner tilsier det. Normen om stilltiende samtykke har festet seg og selv om voteringsapparatene ikke benyttes, anser man en avstemming for å foreligge ved at presidenten åpner for innsigelser.

5.2.4 Hvem har rett til å være tilstede når det er fattet beslutning om lukkede dører?

Grunnloven er taus om hvem som skal gis adgang til lukkede møter i Stortinget. For stortingsrepresentantenes vedkommende må det være selvsagt at de har rett til å være til stede.

Hva gjelder andre embets- og tjenestemenn, er der skjedd en gradvis utvikling over tid gjennom Stortingets forretningsorden. Det første steget ble tatt i 1871 da man innførte en bestemmelse som ga et "*nærmere bestemt Antal af i Storthingets Tjeneste ansatte Referenter*" adgang til lukkede møter.⁹⁴ Med parlamentarismen ble også medlemmer av regjeringen gitt grunnlovfestet møte- og talerett i Stortinget. Ved lukkede møter krever

⁹² Se møte 19.10.1905.

⁹³ Se bl.a. møtene i Stortinget 22.04.1915 og 12.06.1915, og i Odelstinget 24.06.1914.

⁹⁴ Forretningsorden (1871), § 51 første punktum.

imidlertid Grunnloven § 74 (2) med ordene "*forsaavidt det ... maatte tilstedes*" at plenum samtykker til slik tilstedeværelse. Deretter ble tilstedeværelse også tillat for Stortingets kontorsjef og de der ansatte sekretærer⁹⁵ (senere under betegnelsen "*funksjonærene ved Stortingets kontor*"⁹⁶). Ved den siste store revisjon av forretningsordenen i 1965-66 foreslo dessuten Utenriks- og konstitusjonskomiteen at presidenten også gis anledning til å innhente tingets samtykke til å gi andre embets- og tjenestemenn *fra departementene* mulighet til å være tilstede; men her kreves altså plenumsbeslutning.⁹⁷

I tillegg til dette foreskriver forretningsordenen en midlertidig adgang for enkelte av Stortingets betjenter å komme tilstede, dersom en meddelelse må overbringes til presidenten eller en representant.⁹⁸ Denne retten skiller seg fra de andres tilstedeværelsesrett ved at den ikke innebærer noen rett til å overvære forhandlingene lenger enn nødvendig for å overbringe beskjednen.

I Stortingets praksis er den gjennomgående norm at regjeringens medlemmer får være tilstede under forhandlingene. Dette avgjøres normalt innledningsvis. Dersom det på møtets dagsorden er tegnet saker som fordrer kompetansen til andre av departementets tjenestemenns, foreslår presidenten dessuten ofte at navngitte departementsråder, byråsjefer, ekspedisjonssjefer eller andre ansatte i departementene gis adgang.⁹⁹

I et stort antall saker, særlig i store nasjonale og internasjonale anliggender, har det også vært kutyme å underhånden informere representanter for pressen om at det skulle

⁹⁵ Forretningsordenen (1903), § 53 første punktum.

⁹⁶ Forretningsordenen (1922), § 53 første punktum.

⁹⁷ Forretningsordenen (1967) § 61 (2) siste punktum.

⁹⁸ Innført ved Forretningsordenen (1912), § 53 fjerde punktum. Etter gjeldende rett, Forretningsordenen (2011) § 61 (2) annet punktum.

⁹⁹ Se som eksempel møte for lukkede dører den 13.12.1966 om fullmakt for Kongen til å inngå avtaler med ulike metallprodusenter; 02.06.1975 om byggingen av en navigasjonsstasjon i Bø i Vesterålen; og ettermiddagsmøtet den 11.06.1975 om fullmakt for regjeringen til å kjøpe aksjer i norske selskaper.

holdes et lukket møte, og invitere dem til å overvære møtet under forsikring om taushetsplikt.

Periodevis har man imidlertid opplevd lekkasje fra slike møter, og det har vært diskutert i Stortinget hvor heldig det er at pressen er gitt anledning til å være tilstede. Et høydepunkt kom i 1932, da president Hambro så seg lei på det ustanselige misbruk av diskresjonsplikten, som da hadde resultert i at hemmelige opplysninger knyttet til forhandlinger med fremmede makter var lekket ut.¹⁰⁰ Det ble vedtatt å bryte med den etablerte tradisjonen, med den følge at pressen ikke lenger ble informert om Stortingets lukkede debatter. Men allerede fire år senere reiste representant Mowinckel spørsmålet igjen. Han mente det var en stor feil i 1932 å motsette seg pressens tilstedeværelse, og at den alminnelige skikk med å la representanter fra media være tilstede, måtte tas opp igjen.¹⁰¹ Både presidentskapet og forsamlingen var enige i dette, og man lot både innenbys og utenbys aviser få adgang under lukkede møter – da gjerne i samsvar med fortegnelsen over hvem som vanligvis ble invitert til utenriksdepartementets redegjørelser til pressen.

Det er viktig i et demokrati at pressen får de opplysninger som *kan* gis direkte av de som kan gi dem. På denne måten vil man i større grad kunne unngå misforståelser av viktige spørsmål og hindre unødvendig spekulasjon og oppstandelse. I de fleste saker er det nok imidlertid fortsatt mest hensiktsmessig å unnlate å gi media adgang, men man må foreta en konkret avveining i det enkelte tilfelle. Dette ser også ut til å være den praksis som har etablert seg i Stortinget i tiden etter diskusjonen i 1936; de påfølgende 40 år ble det i kun 32 av totalt 295 lukkede saker (i plenum) fattet vedtak om at representanter for pressen, eller avisenes sjefsredaktører skulle få være til stede. Tendensen er at alle disse sakene var blant de viktigste som ble behandlet, særlig i forhold til Norges økonomiske og folkerettslige stilling, da de dreide seg om landets stilling i en eventuell storkrig, bruken av bevilgninger til forsvaret, nøytralitetspolitikk, europeisk gjenreisningssamarbeid, nordisk økonomisk samarbeid, Marshallhjelp og FN-medlemskap.¹⁰²

¹⁰⁰ Se ettermiddagsmøtet 17.03.1932

¹⁰¹ Se ettermiddagsmøtet 04.05.1936

¹⁰² For en komplett oversikt over de 22 møtene, se vedlegg II.

I tillegg til dette har det vært diskutert hvorvidt det kan gis adgang til *andre* personer enn embedsmenn, tjenestemenn fra departementene og representanter for pressen. Bakgrunnen for diskusjonen om dette var at advokat Torstensen i 1935 søkte om adgang til å overvære et møte for lukkede dører hvor det til behandling i Stortinget var nedtegnet en sak om statlig støtte til hans klient – skipsreder Christoffer Hannevig – i en erstatningssak etter rekvirering av skipsverft i USA under første verdenskrig.¹⁰³ Verken presidenten, utenriksministeren, statsministeren eller komiteens medlemmer hadde innvendinger mot hans tilstedeværelse, men da Hambro som president hadde vært i tvil om spørsmålet, ville han ikke opprettholde sitt forslag om å tillate adgang hvis det møtte motstand i forsamlingen. Blant representantene ble det argumentert for at rammene for hvem som skal kunne gis adgang til lukkede stortingsmøter måtte holdes snevre, og at man måtte være varsom med å tillate andre enn de embedsmenn det ville være helt naturlig å ta med for å sikre god saksopplysning. Med bakgrunn i sin tvil valgte presidenten å ikke oppta noe forslag om advokatens tilstedeværelse, og da heller ingen av fagkomiteens medlemmer reiste slikt forslag, betraktet presidenten det for avgjort at man ikke skulle gi advokaten adgang til møtet. Den argumentasjonslinje som her ble ført, at man i størst mulig grad må begrense adgangen for andre enn de i forretningsordenen nevnte funksjonærer og tjenestemenn, kan godt forsvares under det overordnede hensyn at lukkede møter kun skal forekomme i saker hvor det er helt strengt nødvendig å holde offentligheten utenfor. Dersom man skulle tillate stadig flere å få ta del i lukkede møter, kunne dette fungere som et insentiv for å lukke flere møter enn nødvendig, så lenge de berørte subjekter får være tilstede. I motsatt retning må det trekkes frem at Stortinget kun i et fåtall saker behandler saker av en så individuell karakter som i eksempelet med Hannevig. Når det er tilfelle, vil en kunne argumentere for at en ved å tillate den eller de saken gjelder å være tilstede, selv under lukkede forhandlinger, i større grad vil kunne sikre interessene til personen under hensynet til rettssikkerhet. Utenforstående ville nok ikke kunne gis noen talerett i et slikt møte, men likevel vil tilstedeværelse kunne trygge vedkommende ved at han på generelt grunnlag ville få mulighet til å forutberegne sin rettslige stilling i tilfelle av et

¹⁰³ Se referat fra møte for lukkede dører 10.04.1935

stortingsvedtak i saken, samt at han ville kunne påvirke forhandlingene ved å presisere og sikre et korrekt faktum og trekke frem saklige hensyn.

5.2.5 Plikter under forhandlingene. Taushetsplikt:

Hovedbegrunnelsen som anføres for å lukkede dører, er at det under behandlingen vil fremkomme opplysninger av ømfintlig eller sensitiv karakter, og at det ligger i sakens natur at de opplysninger som kommer frem må behandles konfidensielt.

Stortingets forretningsorden § 60 (1) pålegger derfor samtlige stortingsrepresentanter taushetsplikt i alle saker som behandles for lukkede dører. Etter 1967 er det ikke nevnt noe om taushetsplikt for de øvrige personer som får være tilstede, men også for disse må fortrolighet innfortolkes. I de tidligere versjonene av forretningsordenen, helt tilbake til 1871 da stortingsreferentene ble gitt adgang, var det presisert at samtlige tilstedeværende måtte forplikte seg til taushet etter et formular forfattet av presidentskapet. Da man ved den siste store revisjonen av forretningsordenen i 1965-67 ikke videreførte en slik presisering, må det antas at sakens natur, nemlig at de omhandlede møtene er hemmelige, tilsier at taushetsplikt ligger i tilstedeværelsesretten. Verken i innstillingen fra konstitusjonskomiteen eller i forhandlingene i Stortinget tok man opp spørsmålet om en slik presisering, og den øvrige behandlingen av bestemmelsen (daværende § 54, nåværende § 61) synes å bygge på at man ikke ønsket noen realitetsendring. Referenter og andre embets- og tjenestemenn trenger i dag ikke undertegne noen taushetserklæring, men alminnelige lover om taushetsplikt vil få anvendelse.¹⁰⁴

Grunnloven § 66 bestemmer at Stortinget selv gjennom forretningsordenen gir nærmere regler om dets funksjon og generelle virksomhet.¹⁰⁵ Etter bestemmelsens siste punktum er enhver representant pliktig å innrette seg etter dette reglementet. I tilslutning til dette bestemmer ansvarlighetsloven § 14 at brudd på taushetsplikten gir bot, hefte eller fengsel inntil fem år. Den alminnelige straffelovens strafferammen på bot eller fengsel inntil seks måneder er her utvidet hva gjelder statsråder og stortingsrepresentanter, da den

¹⁰⁴ Opplyst av Stortingets informasjonshjørne i e-post av 20.04.2012.

¹⁰⁵ Fliflet (2008) note 141 s. 12

alminnelige ramme ble ansett for lav. Når ansvarlighetslovens ordlyd kun retter seg mot medlemmer av statsrådet og Stortinget, må den alminnelige bestemmelse i straffelovens § 121 fortsatt få anvendelse overfor andre tilstedeværende.

Ansvarlighetsloven kommer blant annet til anvendelse ved stortingsrepresentantenes brudd på konstitusjonelle plikter, og det har ved et par anledninger vært lagt til grunn at brudd på taushetsplikten etter Grunnloven og Stortingets forretningsorden kan utløse riksrettstiltale.¹⁰⁶ Et eksempel fra nyere praksis er Furre/Gustavsen-saken fra 1979. I Odelstinget drøftet man 1. februar riksrettstiltale av stortingsrepresentantene Berge Furre og Finn Gustavsen som var anklaget for å ha brutt sin taushetsplikt ved å røpe hemmeligstemplede opplysninger gitt i lukket møte i anledning Schei-komiteens innstilling om forholdene rundt den konstitusjonelle fremgangsmåten ved etableringen av amerikanske navigasjonssystem på norsk territorium på 1960-tallet. Saken ble ansett svært delikat da slike brudd på fortroligheten kunne svekke Stortingets innsyn og innflytelse i diplomatiske saker som etter etablert praksis ble forelagt nasjonalforsamlingen til tross for at regjeringen ikke var bundet til dette. Odelstinget var todelt i sin oppfatning av hvorvidt det var begått brudd på de konstitusjonelle plikter, men også den fløy som mente slikt brudd forelå, fant av andre grunner at det ikke kunne tas ut tiltale og saken ble med dette avsluttet.¹⁰⁷

5.2.6 Om offentliggjøring og avgradering:

På bakgrunn av det som nå er sagt, er det viktig å merke seg at selv om et møte besluttet holdt for lukkede dører, er det ikke derved bestemt at referatene fra møtet, samt de behandlede proposisjonene og innstillingene, holdes hemmelig. Etter Stortingets forretningsorden § 61 (5) kan nemlig forhandlinger som er ført for lukkede dører ”offentliggjøres dersom Stortinget gjør vedtak om det”.

Kutymen er at det ved hvert møtes slutt tas stilling til hvorvidt den foretatte behandlingen skal offentliggjøres eller ikke. I en stor del av sakene gjennom hele 1900-tallet viste det seg å ikke være grunn til å opprettholde diskresjonen, med den konsekvens

¹⁰⁶ Smith (2009) s. 215.

¹⁰⁷ Berg (1997) s. 134-135.

at både proposisjonene, innstillingene og debattene ble offentliggjort samme dag eller i løpet av sesjonen.¹⁰⁸ Blir slikt vedtak truffet, offentliggjøres forhandlingene på vanlig måte i *Stortingsforhandlinger*, et årlig utgitt verk som inneholder alle de offisielle publikasjonene fra regjeringen og Stortinget for å dokumentere den konstitusjonelle virksomhet.

Når Stortinget kan beslutte full offentliggjøring, må det også ligge i dets makt å beslutte delvis offentliggjøring. I praksis har det ved møtets slutt ofte blitt besluttet offentliggjøring av forhandlingene i den utstrekning det anses forsvarlig. Dette gjelder også for sakens dokumenter, innstillinger og proposisjoner. Vanligvis har dette skjedd ved at presidenten eller presidentskapet har blitt delegert kompetansen til, eventuelt under samråd med de statsråder og embedsmenn som har hatt befatning med saken, å forestå offentliggjøringen.¹⁰⁹ Et illustrerende eksempel er da Stortinget vedtok å offentliggjøre sine budsjettforhandlinger om gjenstående inntekts- og utgiftsanslag, men utelot uttalelsene om forhøyet toll på smør.¹¹⁰ Et annet eksempel var da Stortinget behandlet spørsmålene om vannrettigheter i Tafjord-vassdraget og anskaffelse av kikkertsikter til geværer for det norske forsvaret, men valgte å offentliggjøre kun behandlingen av førstnevnte spørsmål.¹¹¹

En annen variant av offentliggjøring man sporadisk har sett i praksis, er at det ikke kunngjøres noe fra innholdet i selve forhandlingene, men sendes ut pressemelding om at Stortinget har hatt en sak til behandling i lukket møte, samt hva resultatet ble.¹¹²

¹⁰⁸ Se f.eks. møtene 06.03, 17.08, og 19.08 1908, 22.04.1915 og 18.01.1929.

¹⁰⁹ Se f.eks. møtet 27.04.1915 som var det siste av i alt seks møter angående ekstraordinære bevilgninger til forsvaret, hvor det ble debattert hvor mye som kunne og skulle offentliggjøres fra denne møterekken, og 03.03.1938 hvor deler ble offentliggjort etter avtale mellom presidentskapet og utenriksministeren. Flere eksempler: 18.02.1936, 19.03.1936 og 08.04.1938.

¹¹⁰ Se møtet 06.07.1933.

¹¹¹ Se møtet 18.09.1909.

¹¹² Eksempler: Møtet 02.02.1916, 20.04.1917, 25.04.1923, 17.02.1933 og 05.03.1934.

Enkelte sakstyper krever også at hemmeligholdet vedvarer inntil en beslutning er trådt i kraft – noe som er særlig praktisk for skatte- og avgiftsvedtak hvor man ønsker å forhindre spekulasjon og utnyttelse før vedtaket er satt ut i livet. Dette var tilfelle for de fleste av de få lovsakene som er blitt behandlet for lukkede dører; hemmeligholdet ble som hovedregel opprettholdt kun inntil vedkommende lov var sanksjonert.¹¹³

Dersom det ved møtets slutt ikke tas stilling til offentliggjøring, er hovedregelen at referatene fra forhandlingene *”føres inn i en egen protokoll”* som sammen med de referatkonsepter som finnes, legges i forseglet stand i arkivet.¹¹⁴ Skulle det vise seg ønskelig å åpne en forseglet arkivsak, bestemmer Presidentskapet om det skal gjøres.¹¹⁵

Flere av de lukkede møtene har knyttet seg til offentliggjøring av *tidligere* lukkede forhandlinger. Dette henger direkte sammen med reglene i forretningsordenen, som bestemmer at kun Stortinget har kompetanse til å offentliggjøre forhandlinger ført for lukkede dører. Begrunnelsen sier seg selv; for å ta stilling til offentliggjøring kan det være nødvendig å gå inn på de faktiske opplysninger i vedkommende sak, og ettersom disse er besluttet hemmeligholdt av et tidligere Storting, kan denne beslutning ikke overstyres.

Det moment at man ved møtets slutt har for vane å ta stilling til offentliggjøring, har ved en rekke anledninger vært anført som argument for å lukke dørene i Stortinget. Både stortingsrepresentanter¹¹⁶ og regjeringsmedlemmer¹¹⁷ har argumentert for at det ville være tryggest å stenge dørene som en forholdsregel dersom det skulle komme frem sensitive opplysninger under debattene. Som forsvar for dette synet anførte de at forsamlingen uansett i etterkant kunne velge å offentliggjøre behandlingen dersom hemmeligholdet viste seg unødvendig. Ved sterk tvil om hvor detaljorientert en debatt vil bli i vanskelige og

¹¹³ Se f.eks. møtet 08.02.1923 om midlertidige tillegg til tolltariffens satser for innførselstollen og Odelstingets møte 19.03.1918 om midlertidig lov om tillegg til lov om ervervelse av fast eiendom.

¹¹⁴ Stortingets forretningsorden, § 61 (4).

¹¹⁵ Forretningsordenen, § 61 (4).

¹¹⁶ F.eks. representant Konow i møte for lukkede dører 12.06.1915 side 5.

¹¹⁷ F.eks. statsråd Holtfodt i ettermiddagsmøte for lukkede dører 07.08.1918 side 2.

viktige saker kan naturligvis dette argumentet veie tungt. Når dørene først besluttes lukket, vil representantene forholde seg til dette på den måten at de taler mer fritt og slipper seg mer løs i diskusjonen, og veier sine ord med mindre omhu enn de ville gjort om forhandlingene var offentlige. En ulempe vil være at offentliggjøring da vanskelig kan gjennomføres ettersom det i slike møter i større grad vil være henvist til og sitert fra sensitive deler av proposisjonene og innstillingene.

Et eksempel med denne argumentasjonen finner man i møtet 20. mars 1917 om det faste kystforsvarets organisering. Representantene Bratli og Konow argumenterte imidlertid for at møtet burde holdes for åpne dører ettersom det dreide seg om enkle, rene organisasjonsspørsmål, som man tidligere hadde funnet det forsvarlig å diskutere åpent, og som man i andre land ikke kunne se var blitt behandlet konfidensielt på noen måte. I denne konkrete saken kunne de heller ikke se at det ville være nødvendig å komme inn på opplysninger eller detaljer av sensitiv karakter. Argumentasjonen om folkets behov og interesser når det gjaldt innsyn i viktige sider ved landets administrasjon vant frem, og Konows forslag om åpne dører fikk et knapt flertall ved den påfølgende voteringen (med 63 mot 49 stemmer).

Men, Stortingets arbeidsmengde er stor og saker som en gang ble hemmelig behandlet vil med tiden miste sin aktualitet. For å forhindre at gamle konfidensielle saker ble liggende, og for å sørge for effektivisering av offentlighetsprinsippets reelle side også for arkiverte saker, ble det i 1951 opprettet et utvalg for å gjennomgå og undersøke hvilke deler av Stortingets hemmelige praksis som kunne avgraderes og gjøres offentlig tilgjengelig. Først da dette arbeidet fortsatte på midten av 1990-tallet, ga det resultater. Presidentskapet besluttet i møte 4. oktober 1994 at det skulle utarbeides en innstilling til Stortinget om *"innføring av et regelverk tilsvarende det man har i statsforvaltningen, hvorefter gradert materiale som hovedregel avgraderes etter 30 år, og med forslag til hvilke rutiner som skal følges ved beslutning om opprettholdelse av gradering"*.¹¹⁸ Et nytt utvalg ble opprettet bestående av representanter fra Stortinget, Utenriksdepartementet og Stortingsarkivet. Utvalgets tilrådning til Presidentskapet i 1996 var i meget stor grad bygd

¹¹⁸ Jf. Innst. S. Nr. 295 (1995-96) s. 1 første spalte.

på den etablerte praksis i statsforvaltningen,¹¹⁹ og la til grunn at det burde være opp til vedkommende fagdepartement å vurdere avgradering av proposisjoner, meldinger og redegjørelser, *før* Stortinget tar endelig stilling til spørsmålet om sin eventuelle offentliggjøring av de tilhørende innstillingene og debattreferatene. Det ble anført at en bare i sjeldne tilfeller kunne *”tenke seg at Stortinget skulle gå inn for avgradering av sin del av et sakskompleks dersom fagdepartementet mente sakens hoveddokumenter fortsatt burde holdes hemmelig”*.¹²⁰ Med motsatt innfallsvinkel så utvalget for seg at når først departementet har avgradert proposisjonen, meldingen eller redegjørelsen i en sak, skal det spesielle omstendigheter til for at Stortinget fortsatt vil holde sine debattreferater og innstillinger hemmelige. Presidentskapet sluttet seg til utvalgets forslag og understreket at det mest hensiktsmessige ved slik avgradering var en samsvarende praksis mellom Stortinget og regjeringen.¹²¹

Etter tidligere praksis ble alle vedtak om offentliggjøring vedtatt av Stortinget i lukkede møter, og det var ingen bestemmelser om tidsfrister for slike offentliggjøringsdebatter. På disse to punktene innebar reglene vesentlige endringer: eksisterende praksis skulle her avvikles og Presidentskapet skulle få en generell fullmakt til å fatte beslutninger om avgradering. Ettersom verken Presidentskapet, det nedsatte utvalg eller regjeringen kunne se behov for å opprettholde hemmelighetsstemplingen av saker eldre enn 30 år, ble det foreslått at referater, med tilhørende innstillinger og eventuelle andre dokumenter utstedt av Stortinget, skal vurderes for avgradering senest etter 30 år. Dokumenter og referater som ikke blir avgradert innen denne fristen, revurderes etter 40 og deretter hvert tiende år.

¹¹⁹ Se kongelig resolusjon av 07.10.1998 om avgradering av dokumenter som er gradert i henhold til sikkerhetsinstruksen og beskyttelsesinstruksen.

¹²⁰ Innst. S. nr. 295 (1995-1996) s. 1.

¹²¹ Se møte for lukkede dører torsdag den 20.06.1996 (offentliggjort 21.06).

Ved voteringen ble Presidentskapets forslag vedtatt med 105 mot 17 stemmer, og er nå etablert som gjeldende rett.¹²²

Når det gjelder graderte dokumenter kan det søkes om innsyn i alt materiale fra hemmelige møter. En slik søknad behandles av 'Utvalget til å gjennomgå saker behandlet for lukkede dører i Stortinget'. Utvalget består av leder og nestleder i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité og én representant fra Utenriksdepartementet.¹²³ Utvalget skriver en tilrådning til Stortingets presidentskap som fatter endelig vedtak. I spesielle tilfeller stilles dokumentene til disposisjon for forskere i vitenskapelig øyemed, men det tas som regel forbehold om at Presidentskapet skal forelegges vedkommende forskningsarbeid til gjennomgåelse før noe offentliggjøres.¹²⁴

5.3 Odelstinget og Lagtinget

Grunnloven § 84 bestemmer at det er "*Storthinget*" som skal holde sine møter for åpne dører, og det er "*Storthinget*" som i tilfelle må bestemme at dørene skal lukkes. For det tidsrommet som er grunnlaget for denne oppgaven, vil imidlertid begrepet "*Storthinget*" etter en ren ordlydsfortolkning kunne forstås på to ulike måter.

For det første kan det tenkes at man her må forstå "*Storthinget*" bare som det samlede Storting i plenum. Men det kan like godt tenkes at møteoffentlighetsprinsippet og kompetansen til å avvike dette tilligger både det samlede Stortinget og dets avdelinger. De to forståelsene er brukt inkonsekvent,¹²⁵ og begrepets forståelse må defineres i det konkrete tilfelle.

Når det gjelder § 84 må en på grunn av manglende forarbeider se hen til hvilken forståelse som er lagt til grunn i juridisk teori, og hvordan spørsmålet er blitt løst i praksis.

¹²² Se møte for lukkede dører torsdag den 20.06.1996 og *Reglement for avgradering...* av 20.06.1996.

¹²³ Se Stortingets informasjonssider på nett: <http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Lukkede-moter/>

¹²⁴ Hansen (1993) s. 109.

¹²⁵ F.eks. begrepet "*Storthing*" i Grunnloven § 64 mot begrepets forståelse i § 66.

Nettopp i tilknytning til denne bestemmelsen gjorde jurist og senere statsminister Friedrich Stang seg noen bemerkninger om hvordan uttrykket *”Storthing”* måtte forstås. Han mente at uttrykket ikke kunne utgjøre en motsetning til Odelstinget og Lagtinget, og fremhevet at det i en rekke av Grunnlovens bestemmelser ikke kunne være tvil om *”at ”Storthinget” er at forstaae baade om det samlede Storthing og enkeltvis om hver af dets Afdelinger”*.¹²⁶ Han eksemplifiserte ved å vise til anvendelsen av begrepet i § 66 om reise til og fra Stortinget og den parlamentariske immunitet, § 84 og § 85 om forstyrrelse av Stortingets frihet og sikkerhet, som alle klart måtte omfatte Stortinget i alle dets fraksjoner.

I løpet av 1800-tallet ble svært få møter holdt for lukkede dører i Odelstinget, og det ble ikke reist spørsmål om den formelle adgangen til dette. Først i 1904 fikk man en uttalelse fra Odelstingets president, som fremhevet at stortingsreglementet i alminnelighet forutsatte at lukkede møter kun skulle forekomme i det samlede Storting, men at det ikke kunne være noe i veien for at dørene ble lukket også i avdelingene.¹²⁷ Forutsetningen han henviste til kan være vanskelig å identifisere. Den dagjeldende forretningsordenen inneholdt ikke annet enn bestemmelser om hvem som kunne gis adgang til forhandlinger for lukkede dører og at forhandlingene skulle protokolleres og arkiveres.¹²⁸ Bestemmelsen bar imidlertid preg av å rette seg mot det samlede Storting, og det var nok en fremmed tanke å lukke dørene i avdelingene. Møtene i Odels- og Lagtinget knyttet seg først og fremst til lovbehandling, og i alminnelighet vil en av praksis se at lovsaker sjeldent er behandlet bak lukkede dører. De tilfellene man har sett har blant annet angått konsesjoner, avgifter og forbud; med andre ord lovreguleringer som måtte behandles fortrolig for å forhindre spekulasjoner før bestemmelsene trådte i kraft.¹²⁹ At Odels- og Lagtinget også kunne holde forhandlinger for lukkede dører, måtte forstås ut fra det syn at de utgjorde spesielle konstellasjoner, men likefullt var en del av Stortinget.

¹²⁶ Stang (1833).

¹²⁷ Se president Sofus Arctanders uttalelse i odelstingsmøtet for lukkede dører 22.03.1904

¹²⁸ Forretningsordenen (1903) § 53.

¹²⁹ Se f.eks. møtene 24.04.1915 og 08.06.1934.

I Lagtinget ble det ikke holdt møter for lukkede dører før i 1914. Disse ble imidlertid besluttet offentliggjort umiddelbart etter møtenes avslutning, og det var først i 1917, da man i lukket møte tok stilling til Odelstingets hemmelige behandling av forslag til lov om forbud mot befraktning av norske fartøyer, at referatene og dokumentene ikke ble offentliggjort.¹³⁰

Praksisen som foreligger viser med andre ord at Stortinget selv betraktet det som legitimt å holde møter for lukkede dører også i avdelingene.

Odelstinget og Lagtinget var bundet av de samme reglene for fremgangsmåte og gjennomføring av lukkede møter som Stortinget. Men i én relasjon fikk man et særlig spørsmål, nemlig om hvem som skulle tillates å overvære de hemmelige møtene. Lagtingets medlemmer var ofte tilstede under Odelstingets lukkede møter, noe enkelte representanter problematiserte.¹³¹ Til tross for at ingen formell tillatelse var gitt bemerket President Eiesland at tradisjonell og langvarig aksept av tilstedeværelsen måtte kunne legges til grunn, og han lot lagtingsrepresentantene være tilstede under den forutsetning at de var underlagt de samme plikter som Odelstingets medlemmer.

Etter annen verdenskrig har kun tre av Odelstingets møter blitt vedtatt behandlet for lukkede dører – ingen i Lagtinget. To av disse ble helt eller delvis offentliggjort.¹³² Den tredje saken omhandlet private forhold som fordret diskresjon av hensyn til personvern; kaptein Halvor Gudmundsens avskjedssøknad fra sitt offiserembete.¹³³

5.4 Hemmelighold ved uoffisielle private møter

Fra tid til annen har stortingsrepresentantene avholdt samlinger hvor de ikke bare har lukket dører, men også debattert viktige politiske spørsmål i såkalte private møter. Det er viktig å understreke at selv om møtene fant sted i Stortingets lokaler, og selv om alle de folkevalgte var tilstede, var dette ikke *offisielle* stortingsmøter. Men det vil likevel være av

¹³⁰ Se lagtingsmøter for lukkede dører 03.02, 05.02, 02.06 og 05.06 1917.

¹³¹ Se odelstingsmøte for lukkede dører 01.07.1933

¹³² Se møte for lukkede dører i Odelstinget 29.11.1963 (delvis offentliggjort 14.12 samme år) og 10.01.1967 (offentliggjort etter behandling i avdelingene).

¹³³ Se møte for lukkede dører i Odelstinget 01.02.1952.

interesse å redegjøre kort for denne virksomheten, da det er snakk om hemmelighold i utøvelsen av det politiske virke i særdeles viktige saker for Norges internasjonale stilling. Spørsmålene i de private samlingene skulle alle diskuteres senere i åpne, offisielle møter, og ble dessuten referert og senere gjengitt i Stortingstidende.

Tre av de her omhandlende sakene ble avholdt i forbindelse med unionsoppløsningen i 1905.¹³⁴ Begrunnelsen var at dissenterende meninger og uttalelser i folkeforsamlingen kunne skape misforståelser utad, og man valgte derfor å føre diskusjonene i et uoffisielt forum hvor debatten kunne være fri og usensurert. Deretter avholdt man offisielle åpne møter hvor det ble truffet beslutninger uten noen videre diskusjon. Bakgrunnen var at man anså det mest fordelaktig for Norge å tale med enstemmig røst.

I 1918 og 1920 ble det også holdt slike private samlinger.¹³⁵ Det ble da gitt redegjørelser om de problemer man stod overfor i forbindelse med handelsmessige forhandlinger med USA, Frankrike, Portugal og Spania. Regjeringens traktatforhandlinger befant seg på et kritisk punkt og man valgte å rådføre seg med de folkevalgte selv om Stortinget på grunn av manglende quorum ikke var beslutningsdyktig.

Det er åpenbart at slike private samlinger representerer sjeldne unntakstilfeller, men man kan likevel stille seg spørsmålet om hvorfor lukkede stortingsmøter ikke ble ansett godt nok i disse tilfellene. Uten å gå nærmere inn på dette, kan en forstå at regjeringen i traktatforhandlingene i 1918 ville rådføre seg for å sikre politisk støtte, selv om Stortinget ikke var beslutningsdyktig. Utenrikskomiteen hadde dessuten behandlet saken inngående, og medlemmene der var i hovedsak enige i sine meninger. Vanskeligere er det å forsvare hemmeligholdet i 1905. Noen begrunnelse ble ikke gitt i de tre møtene, men en må anta at det var den høyst delikate politiske situasjonen som var bakgrunnen for valget om å debattere i en privat samling.

¹³⁴ Møtene fant sted 06.06, 28.07 og 21.08.

¹³⁵ Møtene fant sted 01.05.1918 og 05.03.1921.

5.5 Tendenser i Stortingets praksis av bruken av lukkede møter

Under de foregående avsnitt er det forsøkt redegjort for reglene om hemmelighold på de ulike stadiene av en stortingsbehandling, og det er fremhevet eksempler fra praksis for å illustrere problemstillinger. I det følgende skal blikket heves og det skal undersøkes om det kan utledes noen tendenser for nasjonalforsamlingens praksis, basert på hvilke typer av saker Stortinget har valgt å behandle for lukkede dører. Dette vil vise hvilke begrunnelser som har vært lagt til grunn for å lukke dørene.

5.5.1 Stortingets interne saker

Et stort antall av sakene tatt opp bak lukkede dører i Stortinget, har dreid seg om intern delegasjon og myndighet. Med dette menes saker som typisk omhandler rene formelle beslutninger om fremgangsmåter og interne bemyndigelser. Tidligere ble i stor grad debatter og vedtak om Stortingets åpning, avslutning og andre seremonielle saker, behandlet for lukkede dører. Et fåtall eksempler finnes også fra senere tid. Til illustrasjon kan nevnes møtet 15. september 1947 da Stortinget i lukket møte diskuterte detaljene omkring festmøtet på Eidsvoll i anledning en hyllest av Kongen og hans takk til Stortinget for Elverumsfullmakten.¹³⁶ Begrunnelsen som ble gitt for hemmelighold var at man ikke kunne finne noen annen form å rådføre alle stortingsrepresentantene om detaljene, uten i et slikt lukket møte. Dessuten var Kongen invitert til å delta i festmøtet, og som stortingspresident Leif Granli uttalte i 1973, da han på spørsmål om hvorfor innstillinger om gaver til de kongelige alltid ble behandlet for lukkede dører, skal kongehuset *ikke* diskuteres offentlig – en tradisjon som har blitt overholdt strengt i Stortinget i lang tid.¹³⁷

Det er ikke bare overfor våre egne kongelige at lukkede møter er anvendt i denne anledning. Spørsmål om bemyndigelse for presidenten til å overbringe gaver, telegram og

¹³⁶ Se Aftenposten 19.09.1947, s. 1.

¹³⁷ Se møte for lukkede dører 25.01.1973 om gave til Kong Olav til hans 70-års dag.

henvendelser til medlemmer av andre europeiske kongehus har flere ganger vært reist i lukkede møter.¹³⁸

Også overfor ikke-kongelige blir det fra tid til annen spørsmål om å gi gaver fra Stortinget. I alminnelighet beslutter presidentskapet innenfor egne budsjetttrammer å gi gaver ved forskjellige markeringer, uten å måtte innhente Stortingets samtykke. Til tross for denne adgangen har man imidlertid sporadisk valgt å holde hemmelige møter, både fordi det har dreid seg om svært spesielle anledninger, og fordi man har ønsket å gi en gave av større økonomisk betydning. Dette var begrunnelsen da presidentskapet innkalte til møte den 1. desember 1954, hvor man behandlet bemyndigelsen til å overrekke C.J. Hambro en gave i anledning hans 70-årsdag som en anerkjennelse av hans innsats i det politiske livet.

- - -

Ved Stortingets åpning, før det konstituerer seg, gjennomgås stortingsrepresentantenes fullmakter. Til å begynne med anså man ikke bestemmelsen om møteoffentlighet i § 84 å gjelde før slik konstituering hadde funnet sted. Resonnementet bygde på en snever forståelse av stortingsbegrepet, slik at ”*Stortinget*” ikke var til på åpningsdagen, men først under konstitueringen.¹³⁹ Som en konsekvens av dette ble fullmaktenes gjennomgang frem til 1833 ført for lukkede dører.¹⁴⁰ Dette typetilfellet av saker skiller seg fra de andre som her behandles ved at disse møtene (før 1833) ikke ble ansett som unntak fra møteoffentlighetsprinsippet. Hemmeligholdet ble begrunnet i at man ikke anså Stortinget for å være i virksomhet. Men dette synet ble altså oppgitt, og tre år senere, i 1836, ble det truffet en formell beslutning om at publikum skulle tillates adgang straks Stortinget var

¹³⁸ Se f.eks. møtene den 16.03.1824 om adresse til Kongen og Kronprinsen i anledning Hertugen av Leuchtenbergs dødsfall; 5.06.1905 om lykkeønskninger til tyske prins William av Hohenzollern i anledningen hans bryllup; 15.06.1905 i anledning bryllupet til prinsesse Margaret av Connaught og prins Adolf av Sverige; og 30.06.1906 da Stortinget vedtok å sende kondolanser til det danske Folketinget etter kong Christian IXs død.

¹³⁹ *Det Norske Storting gjennom 150 år* (1964) B. I s. 157.

¹⁴⁰ Ibid. s. 155 og Gaarder (1845) s. 345.

trådt sammen.¹⁴¹ Det var offentlighetsprinsippet som til slutt slo igjennom. De opposisjonelle politikerne fikk sympati i vide kretser for sin argumentasjon om at "... *fuldmagternes behandling er en høist vigtig konstitutionel handling, der maa antages at have almen interesse*" og at "*Publicitet, dette stærke grundtræk i vor som i enhver repræsentativ forfatning, [ikke bør] savnes i udførelsen af et saa vigtig hverv som bedømmelsen af de fuldmagter, paa hvilke repræsentationens lovlighed beror*".¹⁴²

I dag gjennomgås fullmaktene først av en forberedende fullmaktskomité som gir sin innstilling til den endelige fullmaktskomiteen som velges når det nye Stortinget trer sammen. Inntil fullmaktene er ferdigbehandlet sitter representantene med midlertidig sete og stemmerett¹⁴³. Som de øvrige komitéene på Stortinget, møter begge fullmaktskomitéene for lukkede dører.¹⁴⁴

- - -

En klar tendens i Stortingets tidlige praksis er at representantenes permisjonssøknader ble behandlet for lukkede dører. Årsaken for ansøkningen spilte ingen avgjørende rolle; for eksempel fikk rådmann Leganger behandlet sin søknad bak lukkede dører 13. mai 1824 da han ønsket å reise hjem til Bergen. Lukket møte ble også anvendt da en representant søkte permisjon for å ta seg av sin døende kone 4. juni 1869.

Det har neppe noen gang vært en hovedregel at permisjonssøknader skal behandles for lukkede dører; dette har aldri vært foreskrevet i Stortingets forretningsorden. Mer sannsynlig er det at lukkede dører ble vedtatt fordi det dreide seg om saker av privat karakter – og at terskelen for lukkede dører basert på slike hensyn var relativt lav. På begynnelsen av 1800-tallet hadde dette etablert seg som en fast praksis. Også statistikken taler for en slik oppfatning: Mellom 1836 og 1858 ble 84 av 173 lukkede møter satt for å

¹⁴¹ Gaarder (1845) s. 345.

¹⁴² Se Herman Foss i møte 8. februar 1833 (inntatt i S.E. 1833 s. 324).

¹⁴³ Forretningsordenen § 1 (1).

¹⁴⁴ Jf. Stortingets forretningsorden § 17.

behandle permisjonssøknader. De øvrige 89 sakene omhandlet hovedsakelig andre interne forhold, og noen få angikk politiske forhandlinger.¹⁴⁵

I dag innvilges permisjon fortsatt av Stortinget i plenum, men for åpne dører.¹⁴⁶ Presidentskapet gir en innstilling i saken basert på søknad fra representanten, hans partigruppe eller fra en delegasjon på vegne av ham.¹⁴⁷ I spesielle tilfeller, der hensynet til personvern eller andre tungtveiende interesser tilsier det, kan det nok tenkes at en permisjonssøknad kan bli behandlet for lukkede dører. Dette har imidlertid ikke vært gjort i nyere praksis.

5.5.2 Unionsoppløsningen

Siste halvdel av 1800-tallet ble det holdt få møter for lukkede dører i Stortinget, og de aller fleste som ble vedtatt lukket knyttet seg til rent upolitiske spørsmål. Ved århundreskiftet var imidlertid den politiske situasjonen svært ustabil, og forholdene i den svensk-norske unionen anspent. Forhandlingene i den såkalte konsulatsaken strandet i februar 1905, etter femten års dragkamp mellom kongemakten og de andre norske styringsorganene i spørsmålet om opprettelse av et eget norsk konsulatvesen.¹⁴⁸ Dette dannet bakgrunnen for en aksjon fra norsk side om å løsrive seg fra unionen.

På dette grunnlag ble det avholdt en rekke møter for lukkede dører. Begrunnelsen var at man ved en slik fremgangsmåte ville gjøre landet en stor tjeneste, og hindre misforståelser og vanskeligheter både internt og eksternt. Samtidig var det viktig at landets folkevalgte i disse ømfintlige sakene talte enstemmig for å styrke sin autoritet.

Hemmelighold var helt nødvendig på det forberedende stadium; her skulle planmessig fremgangsmåte og strategi legges, og argumentasjonsrekken man la til grunn – at regjeringen skulle oppgi sine embeter slik at Kongen stod uten et konstitusjonelt råd, med den følge at han ikke ville kunne anerkjennes etter Grunnloven – var ingen

¹⁴⁵ Basert på statistisk oversikt over lukkede møter i Stortinget 1827-1858 utarbeidet av tidligere stortingsarkivar Bjørn Rønning.

¹⁴⁶ Stortingets forretningsorden § 27 (1) første punktum.

¹⁴⁷ Innst. 165 S (2011-2012)

¹⁴⁸ Konsulatsaken. (2012-02-28) I: Store norske leksikon.

uproblematisk fremgangsmåte. I juridisk teori har dette i etterkant blitt karakterisert som et svært perifert rettslig grunnlag for å anse en union for oppløst uten hensyn til bindende overenskomster mellom de vedkommende stater.¹⁴⁹

Høsten etter unionen var bortfalt som norsk statsrett 7. juni 1905, ble det også holdt en serie hemmelige møter. Ettersom Sverige nektet å anerkjenne unionsoppløsningen, men også av hensyn til de krav vi ble møtt med i de påfølgende forhandlingene, måtte de norske statsmaktene trå varsomt for ikke å fremstå som politisk unnfallende og ettergivende. Dette var stortingsrepresentantene bevisst, og ble ført som begrunnelser for hemmelighold av møtene om blant annet de svenske krav til nedrustning av de norske grensefestningene.¹⁵⁰

Også behandling av spørsmål knyttet til forhandlinger med prins Carl av Danmark og gjennomføringen av kongevalget ble behandlet i lukkede møter. Det dreide seg her både om hensynet til personvern da man vurderte navngitte kandidater til rollen som norsk konge, samtidig som et slikt kandidatur måtte vurderes rent politisk av hensyn til forholdet mellom den norske og den danske stat (som utvilsomt også stod under politisk press fra Sverige). På grunn av Carls ekteskap med den britiske prinsessen Maud måtte også forholdet til Storbritannia overveies. På den annen side var det bred enighet om at hemmeligholdet burde begrenses til det som var strengt nødvendig. Informasjon til befolkningen var svært viktig, særlig fordi et eventuelt kongevalg ville være gjenstand for folkeavstemming. Folket ville være best forberedt til et slikt valg dersom de var opplyste om den politiske stillingen landet befant seg i, og hvordan Stortinget hadde argumentert i saken.¹⁵¹

5.5.3 Sikkerhetspolitikk

Som nevnt innledningsvis økte frekvensen av lukkede møter i Stortinget i periodene rundt verdenskrigene. Til forskjell fra fredstider kan føringer og avgjørelser i mange viktige saker i politisk ustabile perioder, ha stor betydning både for rikets anseelse utad og for mellomfolkelige og handelsmessige relasjoner. Når Stortinget i krigstid har besluttet å

¹⁴⁹ Se f.eks. Castberg (1971) s. 30-31.

¹⁵⁰ Se møte for lukkede dører 06.10.1905.

¹⁵¹ Se møtene 19.10 25.10 og 28.10 1905.

holde sine møter hemmelige, har dette i stor grad vært begrunnet av hensyn til vårt forhold til fremmede makter, og naturligvis for beskyttelse av sensitive opplysninger om egne styrker og svakheter.

Under første verdenskrig ble en rekke møter holdt bak lukkede dører for å diskutere ekstraordinære bevilgninger og avsetninger til forsvaret.¹⁵² Sikkerhetspolitiske hensyn mot at slike saker behandles offentlig må imidlertid også veies mot hensynet til den demokratiske kontroll. Ofte vil det være snakk om særdeles store summer og bevilgninger i viktige saker, og nettopp derfor er det viktig at allmenheten får adgang for å sikre seg informasjon. I tillegg til redegjørelser av krigens utvikling¹⁵³ ble det også avholdt en rekke lukkede møter for å behandle forføyninger til hevdelse av rikets nøytralitet.¹⁵⁴

Nøytralitetsrådgjerdene ble også drøftet for lukkede dører da den andre verdenskrigen herjet Europa, men ennå ikke hadde rammet Norge.¹⁵⁵ Trusler mot nøytralitetspolitikken, samt behandlingen av tiltak som kunne innebære krenkelse av nøytraliteten fra norsk side, var begrunnelser for å holde behandlingene skjulte.¹⁵⁶ Til illustrasjon kan en trekke frem saken som ble behandlet 2. mars 1940 om sosialkomiteens innstilling om statsgaranti for ulykkestrygd til norske sivilarbeidere i Finland. Saken var ømfintlig fordi det var uenighet om en slik ordning ville bryte med nøytralitetspolitikken, og siden kommunikasjonen mellom regjeringen Nygaardsvold og Stortinget hadde vært mangelfull på dette punktet, fikk man spørsmål om Stortingets og folkets tillit til regjeringen. Innstillingen ble likevel vedtatt mot én stemme.

¹⁵² Se f.eks. møtene for lukkede dører 03.07.1914, 11.08.1915, 24.07.1916, og 20.06 og 18.07 1917.

¹⁵³ Se møtene for lukkede dører den 18.01, 19.02 og 14.05 1915, og 17.01.1917. For andre verdenskrig se 14.09.1939 og 05.02.1940.

¹⁵⁴ Se møtene for lukkede dører den 08.08.1914, 18.01.1915, 27.05.1915, 12.02.1916 og under det åttende overordentlige Storting 13.12.1918.

¹⁵⁵ Se møtene 11.09 og 16.09 1939, 08.01, 09.01 og 17.01 1940

¹⁵⁶ Se f.eks. møtene for lukkede dører 15.08.1914, 17.08.1915, 17.04.1917, og 02.03 og 08.04 1940.

Selv om det oftest ble redegjort for verdenskrigenes innflytelse på Norges forhold til andre land¹⁵⁷ (særlig med tanke på konsekvenser for etablerte og planlagte handelsavtaler), ble det også redegjort for den interne tilstanden i hemmelige møter.¹⁵⁸ Dette ble ansett nødvendig for å forhindre at detaljert informasjon om våre forsyninger og beholdninger av krigsrelatert materiale kom i hendene på fienden. Som eksempel kan vises til diskusjonen om innstillingen angående nybygging for den norske marinen ved private verksteder 7. august 1918.

5.5.4 Handelspolitiske spørsmål og forholdet til fremmede makter i fredstid

Forholdet til fremmede stater og hensynet til pågående forhandlinger er ofte gitt som begrunnelse for lukkede dører. Første halvdel av det 20. århundre var det vanlig at utenriks- og/eller handelsministeren årlig gav en generell utenrikspolitisk redegjørelse i Stortinget, hvor det ble opplyst om saker av både kommersiell og politisk karakter. Disse oversiktene ble vanligvis gitt ved årets begynnelse.¹⁵⁹ Under en slik redegjørelse 16. mars 1928 innrømmet stats- og utenriksminister Mowinckel at store deler av informasjonen kunne vært gitt for åpne dører, men at visse ting måtte behandles fortrolig. Av hensyn til en helhetlig fremstilling anmodet han derfor om lukkede dører for hele møtet. De påfølgende årene finner vi en tilsvarende linje, men med en utvikling i den retning at det i stadig større grad ble orientert for åpne dører, og at kun de fortrolige elementene ble gitt i et supplerende møte for lukkede dører.¹⁶⁰ I etterkrigstiden fant man ikke lenger noen grunn til å gi slike generelle redegjørelser for stengte dører, og praksisen opphørte i 1951. I stedet ble det årlig

¹⁵⁷ Se møtene for lukkede dører 22.04.1915, 29.01.1916, 24.07.1916, 17. 01.1917, 02.02.1917, 25.06, 26.06 1918 og 14.08.1918. Se også ettermiddagsmøtet den 05.02.1940 og møtene 05.03, 11.03, 12.03 og 13.03 1940.

¹⁵⁸ Se møtene 12.08.1915, 14.02.1917, 20.03.1917, 16.09.1939, og 09.01, 05.02 og 11.03 1940.

¹⁵⁹ Se f.eks. møtene 18.01.1915, 22.02.1918, 29.01.1925, 18.01.1926, og 28.01.1927.

¹⁶⁰ Se møtene 09.02.1929, 15.02.1930, 20.02.1931, 17.03.1932 og 18.01.1933.

gjennomgått hvilke fortrolige overenskomster som var inngått med fremmede makter, i lukkede møter.¹⁶¹

Blant annet Grunnloven § 30 annet punktum forutsetter at regjeringen kan slutes traktater som i en viss utstrekning er hemmelige. Den konstitusjonelle kontrollen innebærer imidlertid fortsatt en plikt etter Grunnloven § 75 litra g til å meddele traktater og forbund til de folkevalgte, og dette må derfor fordre at vedkommende stortingsmøte settes for lukkede dører.¹⁶² Den siste redegjørelsen av dette slaget ble gitt i Stortinget i 2008. Hvorfor praksisen da opphørte vites ikke, og det er ikke gjort noe vedtak på dette i Stortinget.¹⁶³

Når regjeringen på et forberedende stadium ønsker å informere Stortinget om planlagte eller pågående forhandlinger med fremmede makter, vil resultatet ofte avhenge av at spørsmålene i saken behandles med diskresjon.¹⁶⁴ Særlig dersom det i forholdet mellom partene er lagt til grunn en konfidensiell informasjonsutveksling, vil det bryte mot internasjonal praksis og god forretningsskikk å videreformidle disse til Stortinget i åpne møter.¹⁶⁵ Årsaken til at man ønsker fortrolighet for disse sakene kan være mange, men kanskje særlig at man ikke ønsker at andre fremmede makter skal få innsikt i hva slags avtalevilkår man er villig til å akseptere, samt at det av og til kan være nødvendig å oppgi sensitive og detaljerte opplysninger om landets økonomi innenfor enkelte områder i relasjon til visse traktatinngåelser. Disse opplysningene kan igjen være skadelig for oppnåelsen av andre traktater på andre områder. Anmodningen om diskresjon kan også komme fra den annen part og kan skyldes forhold internt i landet eller i dets forhold til andre stater igjen. Dette var begrunnelsen da Tyskland i 1928 anmodet om hemmelighold ved behandlingen av erstatningsspørsmålet fra Tyskland til Norge etter første

¹⁶¹ Se et utvalg i møtene 10.12.1951, 11.12.1952, 11.06.1953, 19.06.1956, 1.06.1960, 18.06.1965, 10.06.1970 og 02.06.1975.

¹⁶² Castberg (1947) B: II s. 171.

¹⁶³ Jf. samtale med Harald Grønn, leder for Stortingets sekretariat.

¹⁶⁴ Se møte for lukkede dører 15.03.1923 og 29.01.1925.

¹⁶⁵ Se møte for lukkede dører 01.02.1921.

verdenskrig.¹⁶⁶ I dag vil imidlertid disse hensynene kunne ivaretas uten å lukke dørene i Stortinget, da slike saker som den store hovedregel nå forelegges Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité, hvor møtene er hemmelige.

Under traktatforhandlinger kan man også være bundet til diskresjon ved at de kontraherende partene har satt hemmelighold som vilkår, eller ved at man har meningsutvekslinger eller mottar notater og informasjon som man forplikter seg til taushet om.¹⁶⁷ Et eksempel på fortrolighet som vilkår for forhandlingenes eksistens finner vi i drøftelsene om integritetskontrakten med Tyskland, Frankrike, Russland og Storbritannia på begynnelsen av 1900-tallet. Både inngåelse av denne traktaten, og spørsmålene om oppsigelse og avskaffingen av den, ble behandlet for lukkede dører i Stortinget.¹⁶⁸ En slik begrunnelse ligger også til grunn for hemmeligholdet av hva som ble diskutert i ministermøtene i de nordiske land i 1920-årene.¹⁶⁹ Her ble det blant annet debattert over virksomheten i Folkeforbundet, anerkjennelse av nye stater, beskatning av nordisk skipsfart, de nordiske lands industri og handel i utlandet, internasjonale valutaspørsmål, og nordisk sosialpolitisk og økonomisk samarbeide.

Også ikke-økonomiske forhandlinger har tidvis blitt ført for lukkede dører. Dette var tilfelle for mange av stortingsmøtene angående den såkalte arkivsaken, en uoverensstemmelse mellom Danmark og Norge om utleveringen av arkivsaker fra foreningstiden.¹⁷⁰ Første utlevering skjedde i 1820-årene, men konflikten vedvarte og fikk ingen løsning før i 1991. Her var det hovedsakelig det nære historiske, kulturelle og ikke minst politiske båndet mellom nasjonene som legitimerte diskresjon og hemmelighold.

Som vi ser retter hemmeligholdet i slike saker seg mot andre land. Når en foretar forhåndsdrøftelser av hvilke standpunkter en akter å innta og hvilke krav en vil stille er det

¹⁶⁶ Se møtene 20.01.1928 og 27.01.1928.

¹⁶⁷ Se møte for lukkede dører 25.01 og 26.01 1918 og 31.07.1922.

¹⁶⁸ Se møtene for lukkede dører 14.01, 17.01 og 18.01 1908, 29.01 og 02.02 1916, samt 09.06.1923.

¹⁶⁹ Se møtene for lukkede dører 13.02 og 23.10 1920.

¹⁷⁰ Se bl.a. møtene 19.06.1928 og 19.06.1929.

naturligvis lite hensiktsmessig å la den annen part få kjennskap til detaljer, ønskede mål og potensielle vinklinger en kan innta i forhandlingene. Særlig når det gjelder store økonomiske traktater og bilaterale avtaler vil oppnåelsen av gunstige resultater være avhengig av at de fremmede maktene ikke kjenner til hvilke mandater statens forhandlere er gitt.

Av en litt annen karakter er sakene fra 1920- og 30-tallet om krav på nytt land. På denne tiden gjorde Norge krav på flere landområder i Sørishavet og Nord-atlanteren. Flere møter ble i denne forbindelse holdt for lukkede dører, blant annet forhandlingene med Danmark i spørsmål vedrørende suverenitet på Grønland¹⁷¹ og denne sakens utfall i Haagdomstolen i 1933,¹⁷² samt møter angående norsk krav på Jan Mayen¹⁷³ og Peter Is øy.¹⁷⁴ Det dreide seg her om spørsmål som etter alminnelige folkerettslige regler kunne føre til vidtgående konsekvenser for stater med interesser på de ulike landområdene det ble gjort krav på, og særlig Grønlandsaken var en sensitiv sak ettersom den danske regjeringen vurderte å melde Norge inn for Nasjonenes Forbunds Råd for å drive politikk til fare for freden.

På den annen side kan det argumenteres at i store, viktige saker om Norges utvikling og forhold til fremmede land, er det av vesentlig betydning for den norske befolkningen å kunne bedømme statsmaktenes handlinger og holdninger. Det dreier seg om akter som vil få konsekvenser for hele nasjonen. Man må derfor nøye avveie hensynene til opplysning og informasjon mot hva man har å vinne på hemmelighold overfor forhandlingspartene. Også her må man søke å presentere størst mulig grad av åpenhet, men i særskilte tilfelle vil altså hensynet til bilaterale, regionale og internasjonale forhold tilsi hemmelighold.

5.6 Om nåtidige lukkede møter og kravene i Grunnlovens § 100 (5)

Grunnloven § 84 krever ikke annet enn at unntaket treffes ved flertall i Stortinget. Etter den nye bestemmelsen i § 100 skal det imidlertid strenge tungtveiende grunner til for å gjøre

¹⁷¹ Se f.eks. møtene 24.06.1931, 03.05.1932 og 29.06.1932.

¹⁷² Se møte 05.04.1933.

¹⁷³ Se møtene 19.06.1928 og 07.05.1929.

¹⁷⁴ Se møtene 23.04.1931 og 29.05.1931.

unntak. I utvalgets utkastet til bestemmelsen ble det angitt at unntaksadgangen måtte være klart definert (i formell lov), og det var lagt opp til en nødvendighetsvurdering basert på hensyn til personvern eller andre tungtveiende grunner. Henvisningen til klart definerte grenser og nødvendighetskriteriet ble ikke tatt med i regjeringens forslag, som ble vedtatt som grunnlovslovtekst. Men ifølge stortingsmeldingen er det likevel lagt opp til en snever unntaksregel med streng fortolkning.¹⁷⁵

Kompetansen for Stortinget til å lukke dørene etter at paragrafen trådte i kraft, må derfor forstås i lys av den begrunnelse som i avsnitt 4.4 ble beskrevet å følge av § 100 (5), jf. (2).¹⁷⁶ En må her gå ut ifra at begrunnelser av hensyn til rikets sikkerhet og forholdet til fremmed stat eller folkerettslig organisasjon tilsvarende de linjer som følger av dokumentbeskyttelse etter regjeringens sikkerhetsinstruks,¹⁷⁷ vil være retningsgivende også for den kompetansen Stortinget nå har til å treffe vedtak om unntak fra regelen om møteoffentlighet.

Hvorvidt dette synet vil gjenspeiles i den praksis som foreligger ved bruken av lukkede dører i nyere tid, gjenstår å se. Av de sakene som har vært hemmelig behandlet de siste årene, kan man imidlertid ane at terskelen for lukkede dører er høy. Den 20. oktober 2006 ble Stortingets møte satt for lukkede dører for å debattere den utvidede utenrikskomités behandling av styrkebidrag i Afghanistankonflikten, og den 16. november 2010 var situasjonen i Heimevernet og dets betydning for det norske forsvaret nedtegnet til behandling. Et mindretall i komiteen ønsket plenumsbehandling og begge sakene ble lagt frem for Stortinget i medhold av Forretningsordenen § 13 (7). Selv om møtene i komiteen (som alltid) var hemmelige, ble det i begge tilfellene likevel foreslått og vedtatt behandling for åpne dører. Sakene er like fullt illustrerende da de gir en pekepinn for når og i hvilke typetilfeller Stortinget kan og vil komme til å bruke sin kompetanse til å føre en hemmelig møtevirksomhet. Og når to så ømfintlige saker behandles offentlig, må en gå ut i fra at terskelen er høy for å stenge Stortingets dører, også når det gjelder militære og

¹⁷⁵ St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 145.

¹⁷⁶ Smith (2009) s. 412.

¹⁷⁷ Fastsatt ved kongelig resolusjon 17. mars 1972.

forsvarsmessige saker, samt at man også på dette området etterstreber størst mulig grad av åpenhet.

6 Andre folkevalgte organer

Denne avhandlingen omhandler Stortingets møteoffentlighet og regelen i Grunnloven § 84. Men når offentlighetsprinsippet nå har fått et generelt grunnlovsværn etter § 100 vil det være av interesse å også kort redegjøre for den tilsvarende praksis i våre andre folkevalgte organer.

6.1 Kommune/Fylkeskommune

Hovedregelen for andre folkevalgte organer enn Stortinget er klar. Grunnloven § 100 (5) gir enhver *”Ret til ... at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer”*.

Bestemmelsen suppleres av kommuneloven § 31 hvor møteoffentlighet fastslås som det alminnelig prinsipp og utgangspunkt, med den følge at det er unntak fra dette som krever særskilt hjemmel, vedtak og begrunnelse.¹⁷⁸

Unntak kan etter Grunnloven kun begrunnes ut fra tungtveiende grunner og hensynet til personvern.¹⁷⁹ I kraft av denne hjemmelen bestemmer kommuneloven § 31 nr. 2 og 3 at lukkede møter *skal* finne sted når det foreligger lovbestemt taushetsplikt eller man diskuterer en arbeidstakers tjenstlige forhold. Videre *kan* et møte holdes bak lukkede dører når hensynet til personvern krever det, eller når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det og det vil komme frem opplysninger i møtet som kunne ha vært unndratt offentligheten etter offentleglova¹⁸⁰ dersom de hadde stått i et dokument.¹⁸¹ Når det gjelder kravene til vedtak er det i kommuneloven bestemt at et organ er beslutningsdyktig dersom halvparten av dets medlemmer er tilstede og avgir stemme.¹⁸² Av

¹⁷⁸ Bernt (2012) *Norsk lovkommentar (online)*, note 479.

¹⁷⁹ Jf. Grunnloven § 100 (5) siste punktum.

¹⁸⁰ Se lov av 19. mai 2006 nr. 16.

¹⁸¹ Jf. Kommuneloven § 31 nr. 4 og 5.

¹⁸² Jf. kommuneloven § 33

de avgitte stemmene kreves alminnelig flertall for å treffe vedtak om lukkede dører.¹⁸³ Selv om kommuneloven § 31 nr. 2 oppstiller en plikt til å lukke dørene når taushetsbelagte saker skal behandles, er det i forarbeidene forutsatt at det likevel skal treffes et formelt vedtak.¹⁸⁴ Dette vedtaket må tilfredsstille de samme kravene som kan-reglene for lukkede dører, og kan overprøves både dersom vedtaket påklages, eller av departementet eller fylkesmannen av eget tiltak.¹⁸⁵

Til illustrasjon av anvendelsen av regelverket, vil praksisen i Oslo kommune kunne tjene som eksempel. Det alminnelige synet blant politikerne er at man ikke skal stenge dørene under de folkevalgtes virksomhet i større grad eller lenger enn det som er strengt tatt nødvendig. Når det unntaksvis besluttes å holde forhandlinger i bystyrekomiteene for lukkede dører, skjer dette normalt med hjemmel i kommuneloven § 31 nr. 5. Blant sakene som er behandlet fortrolig den siste tiden kan nevnes drøftelser vedrørende kultur- eller arkitekturpriser, hvor konkrete kandidater og bidrag er blitt diskutert. Helse- og sosialkomiteene i kommunen har fra tid til annen måtte holde sine møter lukket av hensynet til personvern, som da den nylig behandlet en sak om overgrep på pasienter ved ett av byens sykehjem. I en rekke saker vil en dessuten i kommunale og fylkeskommunale organer stå overfor saker som både inneholder sensitiv informasjon relatert til offentlige interesser og personvern; som når finanskomiteen i Oslo kommune lukker dørene for å behandle rettstvister og forlikssaker hvor det innhentes råd fra kommuneadvokaten, eller når misligholdsaker fortsatt er under etterforskning og man vil innhente redegjørelser eller konfrontere byråden med spørsmål.

Begrunnelsene som gis vil oftest være basert på at det er informasjon unntatt offentligheten som behandles. Vi ser her en distinksjon fra det hemmelighold som besluttes i Stortinget på statlig nivå, hvor det i mindre grad dreier seg om behandling av individuelle

¹⁸³ Ibid. § 35 nr. 1.

¹⁸⁴ Jf. Prop. 152 L (2009-2010) s. 44 første spalte.

¹⁸⁵ Jf. kommuneloven § 59, hhv. nr. 1 annet punktum og nr. 5.

saker og hensynet til personvern, og i større grad dreier seg om rikets sikkerhet og forholdet til fremmede makter og internasjonale organisasjoner og institusjoner.¹⁸⁶

6.2 Sametinget

I 1989 ble Sametinget etablert, og gjennom konsultasjonsavtalen¹⁸⁷ har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. Når det er tale om å innføre lover eller tiltak som kan påvirke samiske interesser, søker en derfor enighet mellom Sametinget og de statlige norske myndigheter, men Sametinget tar også opp egne saker.

Ifølge Sametingets grunnregler¹⁸⁸ holdes plenums møtene for åpne dører, men i særlige tilfeller kan et to-tredjedels flertall vedta lukket behandling.¹⁸⁹ Flertallskravet for vedtak er med andre ord strengere i Sametinget enn i de øvrige folkevalgte organer, inkludert Stortinget. Kun Sametingsrådet, som er Sametingets styrende organ og forestår den daglige politiske virksomheten, møter normalt for lukkede dører.¹⁹⁰

Sametingets praktisering av hovedregelen er lojal. Både plenums- og komité møtene som arrangeres holdes for åpne dører. Unntaket har foreløpig kun blitt vedtatt i forbindelse med behandling av én type sak; Når det er snakk om ansettelse av ny direktør. Det er plenum som ansetter direktøren, og når dørene lukkes er dette fordi denne typen sak anses som en personalsak.

¹⁸⁶ Redegjørelsen over praksisen i Oslo kommune er basert på opplysninger gitt per e-post av Oslo kommunes bystyre etter henvendelse per e-post.

¹⁸⁷ Avtalen om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget av 11. mai 2005.

¹⁸⁸ Sametingets grunnregler vedtatt 2.12.2009

¹⁸⁹ Sametingets grunnregler § 11.

¹⁹⁰ Se Sametingets forretningsorden etter siste revisjon 26.2.2010 § 11 (4).

7 Konklusjoner og avsluttende bemerkninger

Sammenfattet til en generell konklusjon om praksis, må en etter dette si at Stortingets bruk av kompetansen til å lukke dørene for sine forhandlinger i det store flertall av saker knytter seg til delikate og sensitive spørsmål av utenrikspolitisk og sikkerhetspolitisk karakter. Tendensen er at forekomsten av lukkede forhandlinger har økt i tider med stor politisk urolighet på regionale og internasjonale plan, men at det generelt i årene etter annen verdenskrig har blitt avholdt få møter som ikke er åpne for allmenheten.

Av hensynene bak reglene som regulerer møteoffentligheten er det særlig den demokratiske kontroll som tilsier en snever unntaksadgang fra hovedregelen om full offentlighet. Ved møteoffentlighet kontrolleres den tilliten stortingsrepresentantene er gitt, samtidig som kontakten mellom Stortinget og allmenheten knyttes tettere sammen og nasjonalforsamlingen demokratiseres. Særlig argument mot åpne dører er at man på denne måten kan legge bånd på diskusjonene og oppleve at viktige og ømtålige saker flyttes til andre fora. Til tross for adgangen til å lukke dørene har en likevel fått en utvikling der store deler, og kanskje de avgjørende delene, av saksbehandlingen allerede foregår for lukkede dører i Stortingets forberedende komitéer og utvalg.

I en tid hvor media med stor interesse følger så å si alle ledd og deler av det politiske livet, vil også adgangen til å lukke dørene kunne sørge for at visse sakstyper av sensitiv karakter kan diskuteres så fritt og naturlig som mulig for å sikre best mulig resultat i saken. Skulle man her være tvunget til åpenhet, ville man kanskje se at representantene veide sine ord mer med omhu, og at man fikk en overfladisk diskusjon eller en debatt som var tilpasset publikum – da til skade for sakens opplysning.

Innledningsvis ble det nevnt at dokumentoffentligheten i tidligere litteratur var viet større oppmerksomhet enn møteoffentligheten, da den reelle mulighet for å skaffe seg innsikt i Stortingets gjøremål i realiteten for flertallet av befolkningen, lå i de etterfølgende referater og protokoller. I vår tid er Stortingets praksis langt mer omfattende, og *Stortingsforhandlinger* som redegjør for den konstitusjonelle virksomhet, er et omfangsrikt

årlig verk på flerfoldig tusen sider, som nok for den menige borger er vanskelig å orientere seg i. Med nye hjelpemidler som internett og fjernsynsoverføringer er i tillegg adgangen til Stortingsforhandlingene gjort lettere tilgjengelig, og åpne møter med direkte overføring vil være førstevalget til de som ønsker å følge forhandlingene i spesielle saker, eller på generelt grunnlag.

Det er på denne bakgrunn viktig med et klart regelverk som gir tydelige retningslinjer for når unntaksadgangen til å lukke dørene kan benyttes, og innføringen av § 100 (5) utgjør et skritt i riktig retning. For å klargjøre regelverket ytterligere, og oppnå større grad av harmoni rettsreglene imellom, samt for å skape en enhetlig praksis, burde imidlertid den gamle § 84 kanskje endres eller erstattes av alminnelig formell lov med hjemmel i den nye grunnlovsbestemmelsen. Dette vil kunne bidra til en klart definert unntaksregel med konkrete begrunnelser for å tillate hemmelighold, tilsvarende den reguleringen man finner i Kommuneloven og den svenske Riksdagsordningen.¹⁹¹ Målet måtte være å skape en klarere sammenheng mellom møteoffentlighetsreglene for alle våre folkevalgte organer. Naturligvis må det tas i betraktning at Stortinget står i en særstilling som det øverste folkevalgte organet, slik at kjernen må bevares i Grunnloven. Men, nettopp for å styrke demokratiet og informasjonsretten ytterligere burde det kanskje etableres skapere og strengere retningslinjer for når det er greit å lukke dørene også i nasjonalforsamlingen.

¹⁹¹ Kapittel 2, 4§.

8 Litteratur

8.1 Norske lover

(Grunnloven)	1814	Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvoll den 17de Mai
(Norske Lov 1687)	1687	Kong Christian den Femtis Norske Lov
(Domstolloven)	1915	Lov om domstolene av 13. august nr. 5
(Kommuneloven)	1992	Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september nr. 107
(Ansvarlighetsloven)	1932	Lov om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett av 5. februar nr. 1
(Offentleglova)	2006	Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd 19. mai nr. 16

8.2 Kongelig resolusjon

Sikkerhetsinstruksen: Kongelig resolusjon 17. mars 1972 om instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn de som er nevnt i Sikkerhetsinstruksen

Kongelig resolusjon av 07. oktober 1998 om avgradering av dokumenter som er gradert i henhold til sikkerhetsinstruksen og beskyttelsesinstruksen.

8.3 Utenlandske lover

USA	The Constitution of the United States of 1787
Nederland	Verfassung der Batavischen Republik vom 23. April 1789 Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815
Frankrike	La Constitution française du 3 septembre 1791

	La Constitution française du 4 octobre 1958
Tyskland	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
Sverige	Grundlagen om Regjeringsformen av 28. februari 1974
Danmark	Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953

8.4 Norske forskrifter

Stortingets forretningsorden ajourført pr. 14. oktober 2011

Klammeform benyttet i henvisninger til tidligere utgaver, f.eks. Forretningsorden (1871)

Sametingets grunnregler revidert siste gang 3. desember 2009

Sametingets forretningsorden revidert siste gang 26. februar 2010

Reglement for avgradering av a) møtereferater og innstillinger i saker behandlet for lukkede dører i Stortinget og avdelingene, b) protokoller og referater fra møter i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite; 2) Avgradering av a) saker behandlet for lukkede dører i Stortinget og avdelingene i tiden 1946-1965, b) protokoller og referater fra møter i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite i tiden 1946-1965, c) protokoller og referater fra møter i spesialkomiteen for særlige utenrikspolitiske spørsmål og beredskapssaker 1948-1949. Vedtatt 20. juni 1996.

Tilgjengelig på: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=3515>

8.5 Utenlandske forskrifter

(UK) The Standing Orders of the House of Lords 2011

The Standing Orders of the House of Lords 2011

(SE) Riksdagsordningen av 28. februar 1974

(DK) Forretningsorden for Folketingets 2011

(US) The Standing Rules of Senate for the 2011-2012 Regular Session.

General Operating Rules of The House of Representatives (the House Rules), 4. januar 2011

8.6 Litteratur

8.6.1 Bøker

Det Norske Storting gjennom 150 år. Kaartvedt, Alf, Danielsen, Rolf, Greve, Tim, et al.
Utgitt av Norges Storting under redaksjon av Hambro, Carl Joachim, et al. Oslo, 1964.

Riksforsamlingens forhandlinger 1ste del Protokoller med bilag og tillæg.
Redigert av Arnet Olafsen. Kristiania, 1914

Riksforsamlingens forhandlinger 3die del Grundlovsudkast.
Redigert av Tycho C. Jæger. Kristiania, 1916.

Storthings-Efterretninger 1814-1833. B. 3.
Redigert av Petersen, Siegwart et al. Christiania, 1882.
(Forkortet S.E. i det løpende notesystemet)

Unionsupplösningens riksdagar; 1905 speglat i protokoll, anteckningar, dagböcker.
Sveriges Riksdag, 2005.
Redigert av: Margareta Brundin, Ulf Christoffersson, Leif Gidlöf, Mats Rolén, Evert
Vedung

Andenæs, Johs. *Statsforfatningen i Norge.* 8. utg. Oslo, (Universitetsforlaget), 2003.

Andenæs, Johs. og Fliflet, Arne *Statsforfatningen i Norge.* 10. utg. Oslo
(Universitetsforlaget), 2006.

Andenæs, Mads og Wilberg, Ingeborg *Grunnloven kommentarutgave.*
(Universitetsforlaget), 1983.

Aschehough, Torkel Halvor *Norges nuværende Statsforfatning*. Christiania, 1875.

Barlien, Hans *Bemærkninger til Norges Grundlov: given på Eidsvold den 17de May 1814, og antaget som Unionsact i Christiania den 4de November samme aar*. Overgaard, 1836.

Berg, Bjørn O. *Riksrett – en anakronisme*. I: Makt uten ansvar? Om Riksretten i vår tid. Redigert av Eivind Smith. Oslo (Tano Aschehough) 1997.

Castberg, Frede *Norges statsforfatning*. To bind. 2. utg. Oslo. 1947.

Castberg, Frede *Juridiske stridsspørsmål i Norges politiske historie*. Oslo (Universitetsforlaget), 1971.

Faye, Andreas *Norge i 1814*. Christiania, 1863.

Fliflet, Arne *Kommentar til Grunnloven*. I: Norsk lovkommentar. Bind 1, 2008.

Frykholm, Lars *Protokoll vid riksdagens hemliga sammanträden 1942-1945*. Stockholm, 1976.

Færden, And. *Almenfattelig Udsigt over Norges Statsforfatning: Fremstilling af Kongemagtens og Landsstyrets, Stortingets og den dømmende Myndigheds Ordning Om Grundloven og Rigsakten, Foreningen med Sverige, Reglerne for Statsborgerrets og Stemmerets Erhvervelse og Tab, Storthingsvalg m.m. : Oversigt over Statsforvaltningen og Statens Indtægter og udgifter samt en topografisk-statistisk Indledning*. Kristiania, 1894.

Gaarder, Peder Krabbe *Fortolkning over Grundloven og de øvrige Love, som danne Norges Riges offentlige Ret*. Kristiania, 1845.

Hansen, Guttorm og Mo, Erik *Om Stortingets arbeidsordning Stortingets forretningsorden med kommentarer*. Oslo (Stortinget) 1993.

Helset, Per og Stordrange, Bjørn *Norsk statsforfatningsrett*
Oslo, (Ad Nota Gyldendal), 1998.

Holmberg, Erik *Grundlagarna : regeringsformen, sucessionsordningen, riksdagsordningen*. Stockholm, 2006.

Höjer, Nils *Norges Storting. Förra Afdelningen. Norska Grundlagen och dess källor*. Stockholm, 1882.

Morgenstjerne, Bredo *Lærebog i Den norske Statsforfatningsret*. Kristiania, 1900.

Opsahl, Torkel, ved Stavang, Per *Forfatningsretten*. I: Knophs oversikt over Norges rett. 12. utg. Oslo, 2004.

Rousseau, Jean-Jacques *Du contrat social*, 1762.
Norsk utgave ved Halvorsen, Haakon *Om samfunnspakten*. Oslo, 1958.

Smith, Eivind *Konstitusjonelt demokrati*. Bergen, (Fagbokforlaget), 2009.

Stang, Friedrich *Systematisk Fremstilling af Kongeriget Norges constitutionelle eller grundlovsbestemte Ret*. Christiania (D.F. Hoppes forlag) 1833.

Steen, Sverre *Hvordan Stortinget ble til*. I: Det Norske Storting gjennom 150 år. B. 1. Oslo, 1964.

Steenbuch, Henrik *Bemærkninger over Norges Grundlov af 4de November 1814*. Trondhjem, 1815.

Treschow, Niels *Om Norges Grundlov*. Christiania, 1834.

Zahle, Henrik *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*. København (Jurist- og Økonomforbundets Forlag), 1999.

Zahle, Henrik *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*. København (Jurist- og Økonomforbundets Forlag), 2006.

8.6.2 Artikler

Falsen, Christian Magnus. *Betraktninger over Kongeriget Norges Constitution*. I: Den Norske Tilskuer. Årg. 2 (1817), nr. 8-9.

Tilgjengelig på

<http://www.ub.uib.no/asp/elpub.asp?PublName=Tilskuer&aar=1&?sp=1&ep=999&pn=36>

Hirschfeldt, Johan (hovrättspresident). *1766 Års Tryckfrihetsförordning och offentlighetsprincipens utveckling*. 1996.

Tilgjengelig på <http://johanhirschfeldt.files.wordpress.com/2008/12/1766tf.pdf>

Amer, Mildred *CRS Report for Congress: Secret Sessions of Congress: A Brief Historical Overview*. 2004.

Tilgjengelig hos Federation of American Scientist på

<http://www.fas.org/sgp/crs/RS20145.pdf>

8.7 Forarbeider

NOU 1999: 27 Ytringsfrihet bør finne sted.

Innst. S. Nr 295 (1995-1996) fra Stortingets presidentskap om: 1. Reglement for avgradering av a) møtereferater og innstillinger i saker behandlet for lukkede dører i Stortinget og avdelingene, b) protokoller og referater fra møter i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité; 2. Avgradering av a) saker behandlet for lukkede dører i Stortinget og

avdelingene i tiden 1946-1965, b) protokoller og referater fra møter i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité i tiden 1946-1965, c) protokoller og referater fra møter i spesialkomiteen for sørlige utenrikspolitiske spørsmål og beredskapssaker 1948-1949.

Innst. S. nr 270 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100

St.meld. nr 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100

Prop. 152 L (2009-2010) Endringer i kommuneloven (møteoffentlighet)

Innst. 165 S (2011-2012) Om endring i Stortingets forretningsorden vedrørende permisjoner

8.8 Nettressurser

Bernt, Jan Fridthjof *Kommentar til Kommunaloven*. I: Norsk lovkommentar (online) note 479 [sitert 28. mars 2012]

Sverige – historie – Historisk oversikt. (04.05.2009) I: Store norske leksikon. Hentet fra: <http://snl.no/Sverige-historie>

Konsulatsaken. (2012-02-28) I Store norske leksikon. Hentet fra <http://snl.no/Konsulatsaken>

UK Parliament: Publications and Records, Parliamentary Business. 2012.

Tilgjengelig på

<http://www.parliament.uk/business/publications/parliamentaryarchives/archives-practical/archives-faqs/records-frequently-asked-questions/#jump-link-33>

Avtalen om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget av 11. mai 2005 (Konsultasjonsavtalen). Tilgjengelig på <http://www.sametinget.no/Om-oss/Bakgrunn/Konsultasjonsavtalen>

Om Frankrikes nasjonalforsamling: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/6.asp>

Stortingets informasjonssider på nett: Om Lukkede møter og Utvalget til å gjennomgå saker behandlet for lukkede dører i Stortinget: <http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Lukkede-moter/>

8.9 Annet

Rønning, Bjørn. Tidligere stortingsarkivar.

Oversikt over møter for lukkede dører

- Oversikt i notatform for årene 1827-1858.
- Kopi av håndskrevne protokoller for årene 1869-1905.

Notater fått til lån av Stortingsarkivet 24. januar 2012.

Folketingets Oplysning *Rigsdagens fortrolige Møder*. E-post 7. februar 2012.

- Oversikt over dato og tema for de lukkede møtene i Folketinget

Aftenposten nr. 427, 88. årg. 19 september 1947 side 1 om Festmøtet på Eidsvoll.

Grønn, Harald. Leder for Stortingssekretariatet i Stortingets konstitusjonelle avdeling. Samtale 7. mars 2012.

Oslo kommune, bystyret, e-post av 10. februar 2012

Riksdagsbiblioteket, e-post av 13. mars 2012, 14. mars 2012, 26. mars 2012 og 17. april 2012.

Folketingets Oplysning, e-post av 7. februar 2012 og 30. mars 2012.

Stortingets informasjonshjørne. E-post 20. april 2012.

House of Commons Information Office. E-post 13. april 2012.

9 Vedlegg

9.1 Vedlegg I: Statistikk over lukkede møter 1814-1975

Årstall	Antall møter for lukkede dører i Stortinget	Antall møter for lukkede dører i Odelstinget	Antall møter for lukkede dører i Lagtinget	Kommentarer
1814				
1815	3	-	-	
1816	-	-	-	
1818	-	-	-	
1821	9	-	-	
1824	12	-	-	Fire adressesaker, fem saker om adresser til kongefamilien, To permisjonssaker
1827	22	11	-	Politiske saker om auksjon over havre tilhørende staten, adresse til Kongen om forbedring av fogdens gasje, den såkalte Bodøsaken, om slottsbygging og apanasje til nyfødt kronprins, Hr. Hjelms rettslige stilling som regjeringsadvokat, og protokollkomiteens gjennomgåelse av regjeringsprotokollene (som første til riksrettssak).
1828	4	-	-	Politisk sak om høytideligholdelse av 17. Mai, og om statskassens bidrag til ministerkassen og

				konvoikassen.
1830	16	6	-	Åtte saker angående seremonielle formalia, åpning og oppløsning av Stortinget, samt forhold til kongen. De øvrige var politiske saker, bl.a. om kgl. Prp. Om ikke-vedtakelse av lån.
1833	11	-	-	Kun én politisk sak, om forslaget fra Marieboe om å stoppe bevilgningene til den påbegynte kongebolig. Forslaget ble henlagt.
1836	10	-	-	Én politisk sak om behandlingen av en komitéinnstilling om Stortingets oppløsning. Foruten to saker om formalia, dreide resten seg om permisjon av stortingsrepresentanter.
1836-1837	9	-	-	Ingen politiske saker. Kun seremonielle og permisjonsrelaterte.
1839	15	-	-	Én politisk sak om ”Representant Christensen forbeholdt skriftlig votum”.
1842	20	3	-	Tre politiske saker behandlet i Odelstinget angående ratifikasjon av traktat. Alle møter i Stortinget omkring formalia og permisjon.
1845	23	1	-	Én politisk sak angående riksrettssak, behandlet i Odelstinget. Totalt ni behandlinger av permisjonsspørsmål, mens

				resten dreier seg om seremonielle formalia.
1848 ¹⁹²	17	-	-	Seks politiske saker om ekstraordinære utgifter til forsvaret, opptakelse av statslån, regjeringens tiltak mot økonomisk krise og nordmenns deltakelse i det danske forsvar.
1851	20	-	-	Fem politiske saker angående statsgjeld. Fem av sakene er av formalistisk art, mens de resterende er permisjonssaker.
1854	21	-	-	Syv politiske saker, hvorav en ble besluttet holdt for åpne dører (4. Februar om Ole Balstads stilling som medlem i Stortinget). Ellers ble behandlet grensetraktaten mellom Norge og Sverige. Syv permisjonssaker og 9 formalia.
1857	29	-	-	Én politisk sak om kronprinsens apanasje. Dette ble besluttet behandlet i åpent møte, For øvrig 13 formalia og resten permisjonssaker.
1858	5	-	-	Ingen politiske saker, kun formalia og én permisjonssak.
1869	2	1	-	En permisjonssak, og en om offentliggjøring av denne.
1871	1	-	-	Adresse til Kongen med spørsmål om forlengelse av

¹⁹² Merk: For året 1848 er den håndskrevne protokollen for hemmelige møter ikke funnet. Statistikken er basert på bilagene i Stortingets ekstraprotokoll.

				Stortingets forsamlingstid.
1889	2	-	-	Begge møter om et innkommet erstatningskrav fra J. Hoel i Chicago som mener seg bedratt av statsminister Stang.
1890	1	-	-	Spørsmål om fremgangsmåte ved seremonielle beslutninger, skal man begynne med åpne møter eller fortsette med lukkede slik man tradisjonelt har gjort. Ingen innvendinger mot presidentens forslag om å fortsette med lukkede dører.
1898	1	-	-	Hemmelig møte til tross for at det dreier seg om en sak uten særlig betydning; Lappekommisjonens søknad om innsyn i graderte dokumenter.
1899	2	-	-	Den første sak om bemyndigelse for presidenten til å sende telegram til Kongen med lykkeønskninger i anledning 70-årsdagen. I den annen sak debatteres det over hvorvidt dørene burde lukkes eller forbli åpne; saken gjaldt finansielle spørsmål. Forslaget om lukkede dører frafalles.
1901	2	-	-	Telegram til Kongen i anledning fødselsdag, og en sak om forhøyelse av innførselstollen på tobakk.
1902	1	-	-	Telegram til Kongen i anledning fødselsdag.

1903	1	-	-	
1904	3	1	-	
1905	20	-	-	Tre ”private møter”
1906	3	-	-	
1907	6	-	-	
1908	7	-	-	
1909	12	-	-	
1910	3	1	-	
1911	3	-	-	
1912	-	-	-	
1913	1	1	-	
1914	6	-	-	
1915	19	-	-	
1916	7	-	-	
1917	20	7	4	
1918	14	4	1	
1919	6	-	-	
1920	7	-	-	
1921	20	-	-	Ett ”privat møte”
1922	10	-	-	
1923	12	3	-	
1924	6	-	-	
1925	5	-	-	
1926	4	-	-	
1927	5	-	-	
1928	6	-	-	
1929	4	-	-	
1930	1	-	-	
1931	6	-	-	
1932	11	2	1	
1933	21	1	-	
1934	15	-	-	
1935	13	-	-	
1936	13	-	-	
1937	11	-	-	
1938	11	-	-	

1939	18	1		88. ordentlige Storting
1939	4	-	-	9. overordentlige Storting
1940	2	-	-	9. overordentlige Storting
1940	16	3	2	89. ordentlige storting
1945	13	4	2	Fortsatte 89. ordentlige storting
1946	17	-	-	Seks rene referatsaker
1947	21	-	-	Fire rene referatsaker
1948	13	-	-	Fire rene referatsaker
1949	9	-	-	Tre rene referatsaker To møter om offentliggjøring av hemmelige stortingsdokumenter
1950	17	-	-	Fire rene referatsaker Fire møter om offentliggjøring av hemmelige Stortingsdokumenter
1951	21	-	-	Åtte rene referatsaker
1952	16	1	-	12 rene referatsaker
1953	10	-	-	Fem rene referatsaker
1954	13	-	-	Fire rene referatsaker
1955	8	-	-	Fem rene referatsaker
1956	5	-	-	Tre rene referatsaker
1957	6	-	-	Tre rene referatsaker
1958	8	-	-	Fem rene referatsaker
1959	8	-	-	
1960	7	-	-	Seks rene referatsaker!!
1961	4	-	-	Én ren referatsak, en om offentliggjøring av hemmelige stortingsdokumenter
1962	2	-	-	Én ren referatsak
1963	4	1	-	
1964	6	-	-	
1965	4	-	-	
1966	3	-	-	To rene referatsaker
1967	4	1	-	

1968	2	-	-	Ett møte om gave til Kronprins Haralds bryllup, og ett møte om bemyndigelse til offentliggjøring av referat fra et tidligere møte
1969	1	-	-	Behandling av innstilling om fortrolige overenskomster inngått med fremmede stater i 1967
1970	3	-	-	Én ren referatsak, de to andre om fortrolige overenskomster inngått med fremmede stater i 1968 og 1969.
1971	1	-	-	Om hemmelige overenskomster med fremmede stater i 1970
1972	1	-	-	Det samme fra 1971
1973	2	-	-	Det samme fra 1972, pluss ett møte om gave til kong Olavs 70-års dag.
1974	1	-	-	Om fortrolige overenskomster med fremmede stater i 1973
1975	3	-	-	Én ren referatsak, én sak om fortrolige overenskomster med fremmede stater i 1974. Den siste om fullmakt til kjøp av aksjer i norske foretak.

Kilde: Tall frem til 1900 er basert på Bjørn Rønnings statistiske oversikt. Tilgjengelig hos Stortingsarkivet.

9.2 Vedlegg II: Pressens adgang til møter for lukkede dører i perioden 1936-1976

Her følger en oversikt over samtlige møter hvor pressens representanter har vært gitt adgang til lukkede forhandlinger i Stortinget i tiden etter diskusjonen i 1932, da president Hambro så seg lei av det ustanselige misbruk pressens taushetsplikt. Det ble fattet vedtak om å bryte med den tradisjonen hvor man inviterte media til å overvære lukkede møter, og presidentskapet gikk inn for å ikke lenger informere pressen om slike.

Allerede fire år senere reiste representant Mowinckel spørsmålet igjen og mente det var en stor feil i 1932 å motsette seg pressens tilstedeværelse, og at den alminnelige skikk med å la representanter fra landets aviser være tilstede, måtte tas opp igjen.

Av sakene kan utledes den tendens at pressen ble informert om og invitert til lukkede møter som omhandlet de større og viktige sakene Stortinget fikk til behandling på denne tiden, særlig i forbindelse med vår utenrikspolitiske stilling og våre essensielle økonomiske interesser.

År	Møte	Kommentar
1938	19. mars	Spørsmål om Norges stilling i tilfelle europeisk storkrig.
	12. mai	Redegjørelse om inngåelse av fortrolige overenskomster med fremmede makter, og interpellasjon i spørsmålet om norsk eksport til Spania.
	24. juni	Handelspolitisk redegjørelse, og spørsmål i forbindelse med erstatningssaken mellom Kjøpke og Finland.
1939	8. mars	Handelspolitisk redegjørelse
	22. april	Behandling av denne handelspolitiske redegjørelsen, samt gjennomgang av fortrolige traktater.
	3. mai	Redegjørelse for bruken av bevilgninger til det norske forsvaret.
	15. mai	Uttalelser fra utenriksministeren om prinsippet om non-aggresjon.
	14. september	Utenriksministerens

		redegjørelse over krigssituasjonen i Europa.
	20. september	
1940	8. januar	Gjennomgang av krigssituasjonen ved utenriksministeren, særlig om hva som er farene på daværende tidspunkt og hvordan regjeringen hadde ført sin nøytralitetspolitikk.
	9. januar	Om nøytralitetsrådgjerd og redegjørelse av forswarets stilling
	5. februar	Både formiddags- og ettermiddagsmøte
	2. april	Redegjørelse av de handelsavtaler som er kommet i stand under krigen med Tyskland og England.
	8. april	Debatt om hvordan man skal reagere på den utleggelse av miner som er skjedd rundt og i norsk farvann.
1945	8. november	Svalbardsaken og disponering av skip tilhørende FN.
1946	29. januar	Redegjørelse av utenriksministeren om møtevirksomhet i FN
	13. juni	
	26. september	
	18. oktober	
1947	16. januar	Utenrikspolitisk redegjørelse
	23. januar	
	30. januar	Utgreiing om særlige spørsmål i forhandlingene med Spania.
	8. juli	Redegjørelse om henvendelser

		om tilslutning til europeisk samarbeid til gjenreisning etter krigen
	28. oktober	Redegjørelse fra utenriksministeren om Marshallhjelpen og tilstanden internt i FN.
1948	8. april	Om Norges utsatte strategiske stilling mellom stormaktene og spørsmål vedrørende FN.
	29. april	
1949	3. mars	Behandling av beredskapssaker og om offentliggjøring av forhandlingene ført for lukkede dører i 1905.
1950	27. februar	Om krafteksport til Danmark
	28. mars	
1954	6. april	Vedrørende nordisk økonomisk samarbeid.
1961	9. juni	Spørsmål om såkalt taxiflyvning av sovjet-russiske helikopter over Oslo-området.